Integridad pública y combate a la corrupción en México

INSTITUCIONES, DERECHOS HUMANOS Y DESAFÍOS LOCALES

Francisco Javier Martínez Monge
Ricardo Bórquez Reyes
Gustavo Rodolfo Cruz Chávez
Servando Espinoza Villavicencio
COORDINADORES



ANUIES
Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
UABCS
SESEA
Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción
Baja California Sur
SEA
SISTEMA ANTICORRUPCIÓN BAJA CALIFORNIA SUR

Integridad pública y combate a la corrupción en México: instituciones, derechos humanos y desafíos locales

Francisco Javier Martínez Monge
Ricardo Bórquez Reyes
Gustavo Rodolfo Cruz Chávez
Servando Espinoza Villavicencio
Coordinadores

AM EDITORES
CLAVE editorial
ANUIES
UABCS
SESEA
SEA SISTEMA ANTICORRUPCIÓN BAJA CALIFORNIA SUR

Registro en el Sistema Nacional de Información en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (RENIECYT) núm. 1900555, otorgado por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), antes CONAHCYT.

Integridad pública y combate a la corrupción en México : instituciones, derechos humanos y desafíos locales / coordinadores: Francisco Javier Martínez Monge, Ricardo Bórquez Reyes, Gustavo Rodolfo Cruz Chávez y Servando Espinoza Villavicencio. — Primera edición. — Ciudad de México : AM Editores : Universidad Autónoma de Baja California Sur : Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2026.

296 páginas ; 16.5 x 23 cm.

Libro colectivo académico. Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN AM Editores: 978-607-437-691-3
ISBN UABCS: 978-607-8925-92-6
ISBN ANUIES: 978-607-451-317-2 DOI: https://doi.org/10.62600/GBDU2783

1. Integridad pública. 2. Corrupción — Prevención y control. 3. Derechos humanos. 4. Administración pública — México. 5. Gobiernos locales — México. I. Martínez Monge, Francisco Javier, coordinador. II. Bórquez Reyes, Ricardo, coordinador. III. Cruz Chávez, Gustavo Rodolfo, coordinador. IV. Espinoza Villavicencio, Servando, coordinador.

Imagen de portada
Ricardo Bórquez Reyes

Dirección del proyecto
Eduardo Licea Sánchez

Gerente de Coediciones
Carolina Elizabeth Reyes Gómez

Coordinación Editorial
Vanesa Alejandra Vázquez Fuentes

Formación de interiores
Janín Muñoz Mercado

Corrección de estilo
Dámaris Vera Zamora

Preprensa
Víctor Hugo Flores Hernández

Primera edición, 2026

D.R. © CLAVE Editorial
Av. Javier Barros Sierra 540, torre I, piso 5, oficina 5007
Col. Lomas de Santa Fe, C.P. 01210, Ciudad de México
Tel. 52 (55) 5258 0279/80/81
ame@ameditores.mx
coediciones@ameditores.mx
www.ameditores.com

D.R. © Universidad Autónoma de Baja California Sur.
Blvd Forjadores s/n, entre Av. Universidad y Félix Agramont Cota,
Col. Universitario, La Paz, BCS.

D.R. © 2026, ANUIES
Tenayuca 200
Col. Santa Cruz Atoyac
Alcaldía Benito Juárez
C.P. 03310, Ciudad de México

La presente obra fue dictaminada bajo un proceso doble ciego, el cual fue gestionado por AM Editores.

Las opiniones y puntos de vista expresados en la presente obra son responsabilidad única y exclusiva de sus autores y no necesariamente representan las posiciones u opiniones de la editorial, ni las de sus integrantes.

Queda prohibida la reproducción, almacenamiento o transmisión total o parcial de esta obra, ya sea por medios electrónicos, mecánicos o de fotocopiado, sin la autorización previa de los editores.

Impreso en México

Universidad Autónoma de Baja California Sur

Dr. Dante Arturo Salgado González
Rector

Dr. Manuel Arturo Coronado García
Secretario General

C.P. Mauricio Luna Rodríguez
Secretaría de Administración y Finanzas

Lic. Jorge Ricardo Fuentes Maldonado
Director de Difusión Cultural y Extensión Universitaria

Mtra. Andrea Isabel Villarreal Ojeda
Jefa del Departamento Editorial

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

Luis Armando González Placencia
Secretario General Ejecutivo

Gustavo Rodolfo Cruz Chávez
Coordinador General de Vinculación Estratégica

Luis Alberto Fierro Ramírez
Coordinador General de Fortalecimiento Académico e Institucional

Irma Andrade Herrera
Coordinadora General de Planeación y Buena Gestión

José Luis Cuevas Nava
Director Ejecutivo de Publicaciones y Fomento Editorial

Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur

Mtro. Alejandro Cardoza Velasco
Presidente del Comité Coordinador del SEA y del CPC de BCS

Lic. Ricardo Verdugo Llanas
Auditor Superior del Estado de BCS

Mtro. Lenin Emiliano Ortiz Amao
Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de BCS

Lic. Rosa Cristina Buendia Soto
Secretaria de la Contraloría y Transparencia de BCS

Mtra. Claudia Jeanette Cota Peña
Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de BCS

Mtra. María Eugenia Monroy Sánchez
Presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa de BCS

Mtro. Servando Espinoza Villavicencio
Secretario Técnico del Sistema Estatal Anticorrupción de BCS

Índice

Introducción **9**

PARTE I
Fundamentos institucionales del combate a la corrupción **11**

Capítulo 1. Marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción: una perspectiva neoinstitucional para la definición de los sistemas locales 13
Capítulo 2. Sistemas estatales anticorrupción en México (2015-2025): supuestos y resultados entre el diseño institucional y la praxis política 41
Capítulo 3. Implementación de políticas anticorrupción en contextos diferenciados: retos de coordinación y de capacidades institucionales en el ámbito municipal 59
Capítulo 4. Las plataformas digitales nacional y estatal como herramientas de inteligencia anticorrupción en Baja California Sur 75
Capítulo 5. Integridad pública y acceso efectivo a la información: desafíos de transparencia e inclusión digital en Baja California Sur 93

PARTE II
Ética pública, integridad y cultura anticorrupción **109**

Capítulo 6. Limitantes para la incorporación activa de los municipios de Sinaloa al sistema estatal anticorrupción 111
Capítulo 7. Más allá del soborno: modelado social y autorregulación en la lucha contra la corrupción sistémica 129
Capítulo 8. La cultura de la integridad: un puente entre lo punible y el deber ser 151
Capítulo 9. Formación institucional inclusiva: ética para los servidores públicos 167

PARTE III
Corrupción, derechos humanos y grupos vulnerables **181**

Capítulo 10. Corrupción y derechos humanos: una relación transversal y estructural en el orden social 183
Capítulo 11. Debida diligencia e integridad institucional en la atención a mujeres en servicios de salud: un análisis desde el derecho a la salud y la perspectiva de género 207
Capítulo 12. Integridad pública, derechos humanos y capacidades institucionales frente a la trata de personas: el caso de Baja California Sur 225

PARTE IV
Perspectivas jurisdiccionales y reflexiones finales **247**

Capítulo 13. Ética e integridad pública frente a la corrupción: lecciones de cuatro sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado mexicano 249
Capítulo 14. El juicio de lesividad como mecanismo de prevención y combate a la corrupción 271

Semblanzas 285

Introducción

La presente obra colectiva reúne reflexiones, análisis y estudios especializados orientados a comprender los desafíos contemporáneos de la integridad pública y el combate a la corrupción en México, desde perspectivas jurídicas, institucionales, éticas y sociales. A lo largo de sus capítulos, las autoras y los autores examinan tanto los fundamentos normativos del Sistema Nacional Anticorrupción como las tensiones que enfrenta su implementación en los ámbitos estatal y municipal, incorporando, además, enfoques vinculados con los derechos humanos, la transparencia, la cultura de la integridad y las capacidades institucionales.

El libro se organiza en cuatro apartados temáticos. La primera parte aborda los fundamentos institucionales del combate a la corrupción, con especial atención al marco jurídico, la coordinación intergubernamental, las plataformas digitales y los retos de implementación de las políticas anticorrupción. En este apartado, se analizan temas como la evolución del Sistema Nacional Anticorrupción, el diseño y el funcionamiento de los sistemas estatales anticorrupción, la implementación de políticas públicas en contextos locales diferenciados, así como el papel de la transparencia, la inteligencia institucional y las herramientas digitales en la prevención de prácticas corruptas.

La segunda parte se centra en la ética pública, la integridad y la construcción de una cultura anticorrupción desde las instituciones y la ciudadanía. Los capítulos que integran esta sección examinan las limitaciones institucionales de los municipios, los procesos de autorregulación social frente a la corrupción sistémica, la formación ética de las personas servidoras públicas y la importancia de promover una cultura de integridad en la vida cotidiana y los espacios comunitarios.

Por su parte, la tercera sección analiza la relación entre corrupción, derechos humanos y grupos en situación de vulnerabilidad. Desde una perspectiva transversal, los textos exploran cómo las prácticas corruptas afectan el acceso efectivo a derechos fundamentales, particularmente en ámbitos sensibles como la salud, la atención institucional a las mujeres y la seguridad humana frente a fenómenos como la trata de personas en contextos turísticos.

Finalmente, la cuarta parte reúne reflexiones jurisdiccionales y mecanismos legales vinculados con la prevención y la sanción de actos de corrupción. En ella se presentan análisis sobre la ética y la integridad pública desde la jurisprudencia

interamericana, así como estudios sobre instrumentos jurídicos específicos, entre ellos el juicio de lesividad como mecanismo de control y combate a prácticas contrarias al interés público.

En conjunto, los trabajos aquí integrados buscan aportar elementos teóricos, metodológicos y prácticos para fortalecer el debate académico y público en torno a la integridad institucional, la ética en el servicio público y la consolidación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en México.

Ricardo Bórquez Reyes

PARTE I

Fundamentos institucionales del combate a la corrupción

Capítulo 1

Marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción: una perspectiva neoinstitucional para la definición de los sistemas locales

Alberto Francisco Torres García
Rebeca Lizette Buenrostro Gutiérrez
Ricardo Bórquez Reyes

Resumen

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México surgió de la reforma constitucional de 2015 con el objetivo de establecer una coordinación efectiva entre autoridades para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. A pesar de contar con un marco jurídico robusto —compuesto por leyes generales, normatividad interna y tratados internacionales—, el país enfrenta un estancamiento estructural y retrocesos en la percepción de la corrupción, lo que revela retos significativos en la efectividad institucional.

Este estudio analiza el marco jurídico del SNA desde una perspectiva neoinstitucional, la cual distingue entre instituciones formales (leyes y normas obligatorias) e informales (hábitos, valores y ética). Bajo este enfoque, la corrupción se comprende como una conducta oportunista y un costo de transacción que surge cuando el entorno institucional es débil o discrecional. El análisis subraya que el éxito del sistema depende de su capacidad para reducir estos costos y agilizar el intercambio social y económico.

Uno de los mayores desafíos reside en la implementación de los sistemas locales anticorrupción, los cuales a menudo carecen de autonomía y presupuesto, o enfrentan resistencias políticas que condicionan su efectividad. Se concluye que, para que el SNA sea plenamente funcional, los sistemas locales deben priorizar el fortalecimiento de las instituciones informales —como la integridad pública y

la ética—, y asegurar que los valores morales de los servidores públicos se alineen con las reglas formales a fin de recuperar la confianza ciudadana.

Palabras clave: Sistema Nacional Anticorrupción, neoinstitucionalismo, instituciones informales, integridad pública, sistemas locales anticorrupción.

Abstract

Mexico's National Anti-Corruption System (SNA) was created by a 2015 constitutional reform to ensure effective coordination among authorities to prevent, identify, and penalize corrupt practices. It has become apparent that the comprehensive legal structure of the nation, comprising its general statutes, internal regulations, and international commitments, has been unable to mitigate economic stagnation or improve its corruption perception index, highlighting serious issues with institutional operations.

This research examines the SNA's legal framework through a neo-institutional lens, differentiating between formal institutions (mandatory laws and norms) and informal institutions (customs, values, and ethics). Within this framework, corruption is understood as behavior stemming from self-interest, considered an expense incurred because of inadequate or arbitrary institutional structures. The analysis highlights the system's reliance on its capacity to mitigate these expenses and enhance social and economic interactions.

Implementing local anti-corruption systems presents a considerable challenge, as these entities often lack autonomy and financial resources, or face political resistance that compromises their operational effectiveness. The prevailing conclusion is that to achieve the full operational capacity of the SNA, local systems must focus on enhancing informal institutions like public integrity and ethics, ensuring that the ethical standards of public servants are consistent with formal policies in order to rebuild trust with citizens.

Keywords: *National Anti-Corruption System, neo-institutionalism, informal institutions, public integrity, local anti-corruption systems.*

Introducción

Con bases internacionales y un robusto marco jurídico nacional, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que reformó el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El establecimiento del SNA implicó una reestructuración integral para instaurar legalmente una coordinación clara y efectiva entre las autoridades encargadas de prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción.

El 18 de julio de 2016, fueron publicados los decretos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), estableciendo el marco legal operativo del SNA. En este contexto, el SNA quedó integrado por cuatro pilares fundamentales: el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y los sistemas locales anticorrupción de cada entidad federativa. Su objetivo central es transitar de un enfoque puramente punitivo a uno que atienda las causas de la corrupción mediante la inteligencia institucional y la cultura de la integridad.

No obstante, a poco más de diez años de las reformas constitucionales y la publicación de diversos decretos para dar certeza jurídica a la operatividad del SNA, México sigue enfrentando grandes retos con políticas que no han conseguido generar un ambiente de confianza, competitividad ni un entorno de inversión sólido. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción emitido por Transparencia Internacional, entre 2015 y 2025, nuestro país ha evidenciado un desempeño caracterizado por estancamiento estructural y un deterioro, más que por avances sostenidos. Al pasar de 35 puntos en 2015 a 27 en 2025, la trayectoria del índice evidencia un retroceso en la efectividad institucional para contener la corrupción.

Reconociendo el carácter sistémico de la lucha frente a la corrupción y la insoslayable tarea de coordinar a todas las autoridades en los tres órdenes de gobierno, este trabajo analiza el marco jurídico del SNA desde una perspectiva neoinstitucional, con el propósito de fortalecer las bases para la definición y la actuación de los sistemas locales a partir de principios fundamentales como la integridad pública y la ética.

1.1 El enfoque neoinstitucional

El estudio de las instituciones resulta complejo, pues existe una gran confusión en torno al término *institución* debido a que muy comúnmente es utilizado para referirse a entidades organizacionales —como una oficina gubernamental, una empresa, un partido político o una familia—, mientras que hay quienes lo utilizan para aludir a las reglas, las normas y las estrategias adoptadas por individuos que operan dentro o a través de las organizaciones (Ostrom, 2010: 3). El presente apartado se basa en esta última definición.

Las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a su interacción y estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 1990: 3). Es decir, son las leyes, las normas y las reglas, pero también los hábitos y las costumbres que regulan la conducta o el comportamiento de los individuos. North (1993) define a las primeras como *instituciones formales* y a las segundas como *instituciones informales*. Las instituciones formales

son aquellas que surgen del poder público y que se ejecutan de manera obligatoria; su incumplimiento deriva en castigos que van más allá de la pena moral. Por su parte, las instituciones informales son aceptadas por los individuos dentro de un grupo social, y quien viola sus normas se hace acreedor a sanciones puramente morales. En cualquiera de los dos casos, una institución es un sistema de reglas, procedimientos o prácticas, aceptado colectivamente, que nos permite crear hechos institucionales (Searle, 2005: 21).

El Nuevo Institucionalismo tiene su origen en los economistas clásicos, el historicismo alemán, la escuela austriaca, el marxismo (Ayala, 1999: 29) y en los supuestos institucionalistas de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, formulados por la Escuela Institucionalista Americana. De acuerdo con Martínez Colls (2001), los neoinstitucionalistas buscan utilizar los instrumentos de la economía para explicar la historia, los comportamientos animal y delictivo, el derecho, los contratos, la empresa, las redes de información, el Gobierno, la familia y otras instituciones sociales. Precisamente, el reto consiste en analizar la relación entre instituciones y economía para comprender mejor cuándo y cómo las instituciones afectan el desempeño económico (Ayala y González, 1999: 45).

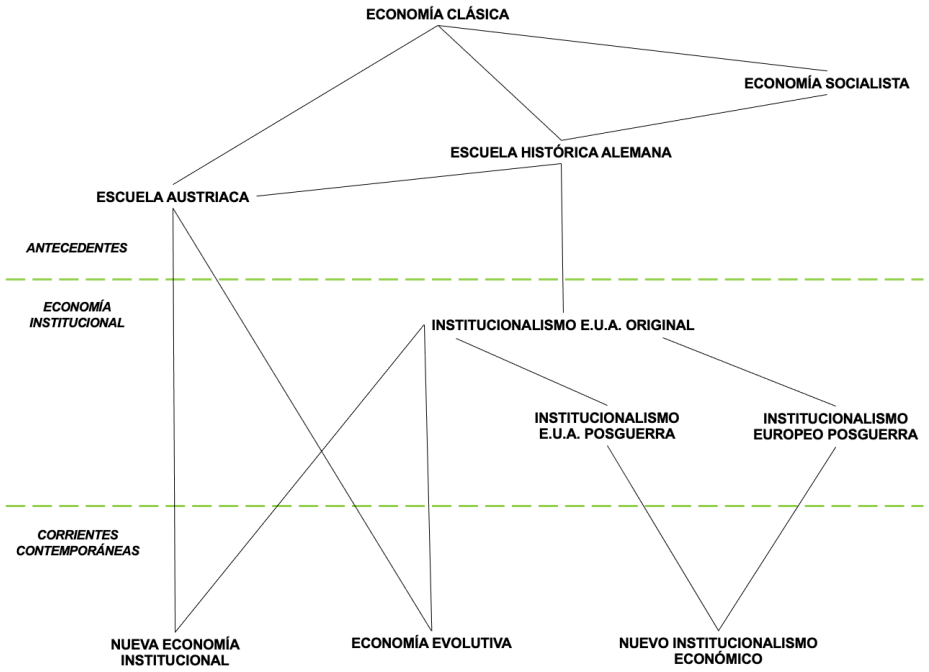
Con trabajos cada vez más intensos y convincentes —como los de Oliver Williamson (*Economic Institutions of Capitalism*, 1985), Ronald Harry Coase (*The Firm, the Market, and the Law*, 1988) y Douglass Cecil North (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990)—, el estudio institucional cobró dinamismo hasta convertirse, hacia la segunda mitad del siglo XX, en lo que hoy se conoce como Nuevo Institucionalismo.

El Nuevo Institucionalismo tiene sus raíces en la economía clásica de Smith y Ricardo, nutriéndose de las principales escuelas del pensamiento económico del siglo XIX y principios del siglo XX para erigirse, hacia el final de este último, como una disciplina fortalecida para el estudio de las situaciones contemporáneas.

En la Figura 1, se puede visualizar la evolución del estudio institucional en el análisis económico hasta lo que hoy se conoce como Nuevo Institucionalismo o Neoinstitucionalismo.

El enfoque del Nuevo Institucionalismo permite comprender que las instituciones coordinan y regulan el funcionamiento de una nación, por lo que su eficiencia repercute indudablemente en el bienestar de los individuos al otorgarles un entorno propicio para el desarrollo de sus actividades, siempre que este se mantenga dentro de la frontera institucional. Los trabajos de Thorstein Veblen, Frank Knight, Henry Simon, Clarence Ayres y John R. Commons contribuyeron a su consolidación (Tabla 1).

Figura 1. Antecedentes y corrientes del pensamiento económico institucional



Nota: Figura adaptada de Gandlgruber (2003, p. 85).

Tabla 1. Exponentes del Institucionalismo y algunas ideas asociadas a ellos

Autor	Trabajos principales	Ideas destacadas
Thorstein Veblen	*The Theory of the Leisure Class: an Economic Study of Institutions* (1899)	Entendía las instituciones como un conjunto de procesos decantados y comunes a la mayoría de los hombres. Analizó las divergencias entre la acción social y la acción privada, la cual, de acuerdo con su criterio, era resultado de un marco institucional que no incentivaba la coordinación.
Frank Knight	*Risk, Uncertainty and Profit* (1921), *Ethics and the Economic Interpretation* (1922), *The Ethics of Competition* (1923) y *Some Fallacies in the Interpretation of Social Cost* (1924)	Centró sus estudios en la racionalidad del individuo, buscando acercar las ciencias sociales a la realidad. Incorporó el concepto de incertidumbre generada por el desconocimiento económico. Sostuvo que la incertidumbre abre espacio a comportamientos oportunistas y que, sumada a la ignorancia de los agentes, impide considerarlos individuos totalmente racionales.
Henry Simon	*Rational Decision Making in Business Organization* (1979)	Planteó la existencia de una racionalidad limitada en los agentes, ocasionada por las restricciones institucionales, la ignorancia, el acceso limitado a información, y los errores de juicio en el proceso de cálculo.
Clarence Ayres	*The Nature of the Relationship Between Ethics and Economics* (1918), *The Coordinates of Institutionalism* (1951) y *The Industrial Economy: Its Technological Basis and Institutional Destiny* (1952)	Analizó la relación entre el cambio tecnológico y las instituciones formales e informales, y resaltó que estas últimas generan mayor resistencia a la transformación.
John R. Commons	*The Distribution of Wealth* (1893) e *Institutional Economics* (1934)	Se le atribuye haber acuñado la denominación de esta corriente como *economía institucional*. Afirmó que los problemas de incompatibilidad entre la acción colectiva y la acción individual podían solucionarse mediante la generación de reglas de juego aplicadas por una entidad reguladora con un gran poder de coerción. Para él, la unidad fundamental de estudio de la economía eran las transacciones cuyo fundamento residía en los derechos de propiedad, pues, a su juicio, en el mercado no se intercambiaban bienes o servicios, sino derechos de propiedad.

Nota: Tabla elaborada a partir de Pinzón (2010, pp. 65-71).

En este punto, conviene destacar el concepto de *cambio institucional*. La frontera institucional o marco jurídico se modifica constantemente; en sus esferas formal e informal, impone retos para su comprensión y acatamiento, pero incentiva en todo momento el correcto desempeño económico. En otras palabras: "las instituciones son construcciones históricas que a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente" (Ayala, 1999, p. 63).

El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo (North, 1990, p. 6). Su noción está asociada a la posibilidad de modificar las reglas, los derechos y las costumbres con el propósito de establecer un entorno que propicie el crecimiento y el desarrollo económico (Esguerra, 2005, p. 203). En este orden de ideas, el cambio en las instituciones no emana únicamente del ejercicio de las facultades del Estado, sino también de las demandas y de la participación de cada uno de los actores. Así, las reglas del juego cambian y se transforman para brindar certeza y apoyo a los actores sociales que, de manera voluntaria o involuntaria, quedan sujetos a su cumplimiento y vigilancia.

Por todo lo anterior, el cambio institucional habrá de entenderse como la respuesta continua, progresiva y de aplicación general de todas aquellas leyes, normas y reglas que regulan formalmente la conducta o el comportamiento de los individuos. Este cambio responde a las necesidades contextuales en que se formula, tras haber pasado necesariamente por un proceso de revisión, modificación y aprobación en el aparato gubernamental y legislativo de cada nación. Quedan excluidos, por tanto, aquellos hábitos y costumbres que, en la práctica, constituyen instituciones informales dentro de una sociedad. Esta reflexión será retomada posteriormente.

1.2 Costos de transacción

El enfoque propuesto sostiene que cualquier cuestión que surja o que pueda reformularse como un problema de contratación podrá examinarse convenientemente en términos del costo de transacción (Williamson, 1989, p. 10). Para Cárdenas y Ojeda (2002), los costos de transacción "corresponden a los costos en que incurren los diferentes agentes económicos debido a problemas de información, bien sea acerca de una mercancía, el derecho de propiedad de otro agente sobre un recurso o las reglas establecidas en un marco institucional". Por su parte, Haindl (2005) explica lo siguiente:

> Los costos de transacción representan el tiempo y los recursos gastados para lograr que una determinada transacción se lleve a cabo. […] Factores institucionales, culturales, religiosos y valores éticos y morales tienen una clara influencia sobre estos costos de

transacción, por lo que en último término poseen una influencia decisiva sobre el desarrollo económico.

Los costos de transacción comprenden las erogaciones en las que incurren los distintos agentes (individuos u organizaciones) para llevar a cabo una, proceso en el que interviene el marco institucional. En teoría, la existencia de un marco institucional —en adelante, *marco jurídico*— eficiente y equitativo permitiría reducir los costos de transacción, pues los individuos tendrían acceso a la información y, en consecuencia, podrían elegir el procedimiento más conveniente para realizar su transacción, propiciando el flujo dinámico de la actividad económica. Asimismo, los costos de transacción no solo afectan los acuerdos contractuales, sino también la producción de bienes y servicios. Estos costos podrían ser sustanciales y llevar a los empresarios a probar formas alternativas de organización (Ostrom, 2007, pp. 242-243), las cuales pueden generar conductas oportunistas y actos de corrupción.

En suma, el papel central de las instituciones en toda sociedad consiste en reducir los costos de transacción para que el intercambio mercantil sea más ágil, impersonal y extendido (citado en Burgos, 2002, p. 186). Las instituciones bien diseñadas reducen los costos de transacción al atender los problemas de información y de reforzamiento, lo que posibilita la existencia, la eficiencia y la profundidad de los mercados y de las organizaciones (Gandlgruber, 2003, p. 87). De esta manera, se facilita el intercambio y se promueve la inversión en la producción tanto de bienes privados como de bienes públicos. En este contexto, los actos de corrupción están ligados a la evasión de costos de transacción originados en la esfera de instituciones formales (tiempo y recursos), pero, en muchos casos, las instituciones informales definen la actitud de quienes se corrompen.

En el siguiente apartado se explica más ampliamente el concepto de *corrupción* desde el enfoque neoinstitucional.

2. Corrupción

La corrupción se define fundamentalmente como "el abuso del poder público para obtener beneficios particulares", lo que representa una traición a la confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones (Transparency International, 2021). Este fenómeno no se limita a un solo delito, sino que es multicausal y se manifiesta en conductas como el cohecho, el peculado, el desvío de recursos y el tráfico de influencias, las cuales afectan profundamente el ámbito público (Sistema Nacional Anticorrupción, 2018a).

En contextos colectivos amplios, la corrupción surge por la tentación de no cumplir con la responsabilidad ética personal al asumir que la omisión propia no afectará la producción del bien público común (Rawls, 1971). Desde una perspectiva psicológica, la corrupción se da cuando el individuo sacrifica el bienestar y la integridad a largo plazo a cambio de una gratificación inmediata o tentación, comportándose de forma miope debido a que busca un beneficio personal (OCDE, 2018).

La corrupción germina en los espacios de discrecionalidad donde el abuso de autoridad se suma al monopolio de la decisión y a la ausencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (Merino, 2015). Surge cuando los servidores públicos muestran una falta de coherencia entre sus valores y sus acciones, y se vuelven propensos a incurrir en actos indebidos ante los dilemas del servicio público (International City Management Association de México, A.C., 2020a). Es decir, la corrupción ocurre principalmente por la combinación de tres factores: un sujeto motivado (por avaricia), un objetivo deseable (dinero o poder) y un entorno institucional debilitado sin protocolos de actuación claros (International City Management Association de México, A.C., 2020b).

Desde la perspectiva económica, la corrupción encuentra una causa profunda en la disposición social a admirar la riqueza y el poder por encima de la sabiduría y la virtud, lo que termina por corromper los sentimientos morales colectivos (Smith, 1759/1997). Así, la corrupción aparece cuando los individuos, motivados por su propio interés, consideran que es más ventajoso burlar las reglas de justicia que someterse al riesgo de los intereses ajenos (MacIntyre, 1991). Incluso, se configura cuando un funcionario condiciona el cumplimiento de sus deberes legales a la obtención de un beneficio económico indebido, lo que impide el desarrollo social (Chang, 2017).

Ahora bien, aunque la corrupción tiene su origen en la negligencia del Estado, que no evalúa el perfil moral de quienes aspiran a cargos públicos y permite que personas movidas por la avaricia y el anhelo de autoridad capturen las instituciones (Diego, 2018), es preciso señalar que se ve favorecida por la falta de participación activa de la sociedad en la vigilancia de las obras y los programas, así como por la ausencia de denuncias sobre actos que parecen menores (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2019).

La corrupción contribuye a mantener la democracia en un estado de crisis permanente, pues permite que quienes están en el poder sirvan a sus propios intereses en lugar de a los ciudadanos más vulnerables (Transparency International, 2021). Por lo anterior, es un fenómeno corrosivo que malgasta los recursos públicos y aumenta la desigualdad económica y social, funcionando como un impuesto oculto que inhibe el desarrollo general (OCDE, 2017). Dicho de otra forma, la corrupción representa un gravamen económico severo para la vida cotidiana de las personas,

promediando pérdidas monetarias significativas por cada ciudadano víctima de actos de corrupción en trámites públicos (Inegi, 2019).

La corrupción destruye la confianza ciudadana, que constituye el factor determinante para explicar las diferencias entre el origen, el desarrollo y la capacidad competitiva de las naciones (Sistema Nacional Anticorrupción, 2018a). Consecuentemente, el combate ineficaz a la corrupción incide negativamente en la competitividad, haciendo del país, los estados o los propios municipios lugares menos atractivos para la inversión de capital y la retención de talento (IMCO, 2020). Además, la corrupción cotidiana de bajo rango dificulta que los ciudadanos comunes accedan a bienes y servicios esenciales en sectores críticos como la salud, la educación y la seguridad (OCDE, 2020).

Finalmente, el enfoque del Nuevo Institucionalismo permite entender la corrupción como un acto oportunista y un costo de transacción que surge cuando los trámites administrativos se retrasan o triangulan deliberadamente para generar beneficios destinados a los servidores públicos (Boehm & Lambsdorff, 2009). Conociendo las causas y los impactos de la corrupción, el SNA se ha configurado como un amplio marco jurídico para prevenir, reducir y mitigar los efectos de este mal que aqueja a las sociedades. Para ello, se han tomado como referencia instituciones internacionales, se han adoptado medidas en la legislación nacional y se han precisado normas internas para la correcta coordinación del SNA. En el siguiente apartado se explica su composición.

2.1. Marco jurídico del SNA

Desde el neoinstitucionalismo, la corrupción se analiza como una falla en la relación entre la ciudadanía y el servidor público, donde este último debe actuar en beneficio del primero. De tal manera, el acto corrupto surge cuando existe un uso desmedido de la discrecionalidad para beneficio personal del servidor público, lo que provoca un choque entre las elecciones individuales egoístas y las necesidades colectivas (Camacho & Muñoz, 2021). De acuerdo con Valencia (2023), la corrupción opera bajo una lógica de acción colectiva, donde los actores participan en actos ilícitos porque prevalece la creencia normalizada de que todos los demás hacen lo mismo. En tales condiciones, la conducta corrupta se convierte en el equilibrio racional dentro del sistema. Por ello, es importante definir un marco jurídico.

El marco jurídico del SNA puede entenderse como una estructura normativa orientada a articular a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en la prevención, la detección y el combate a la corrupción. Su fundamento se encuentra en el artículo 113 de la Constitución, que dio origen al SNA como una instancia de coordinación entre las distintas autoridades competentes. Esta base se complementa

con leyes generales que establecen reglas claras sobre los mecanismos de coordinación, así como las responsabilidades administrativas y penales de quienes participan. Además, existen normativas internas que ayudan a que los integrantes del sistema trabajen de manera ordenada. El SNA se apoya en acuerdos internacionales, como los de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que comprometen a México a cumplir estándares globales para prevenir y enfrentar la corrupción de manera más efectiva. Así, todo este marco jurídico busca que las autoridades y la sociedad trabajen juntas para lograr un país más transparente y honesto.

A continuación, se presenta el objetivo de las instituciones que conforman el marco jurídico del SNA, clasificadas según su naturaleza (nacional, interna, internacional).

I. Normatividad nacional

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
Fue publicada el 5 de febrero de 1917 y la reforma integral en materia de combate a la corrupción se publicó el 27 de mayo de 2015. Es la norma suprema que establece en su artículo 113 la creación del SNA como la instancia de coordinación obligatoria entre autoridades de todos los órdenes de gobierno. Define las bases mínimas de su funcionamiento, incluyendo la integración de su Comité Coordinador, la participación ciudadana y la facultad de emitir recomendaciones no vinculantes para fortalecer el control interno y prevenir hechos de corrupción.

b) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA)
Fue publicada por decreto el 18 de julio de 2016 y entró en vigor al día siguiente. Esta ley reglamenta el artículo 113 constitucional, estableciendo las bases de coordinación, organización y funcionamiento del sistema a niveles nacional, estatal y municipal. Define la integración del comité coordinador, el comité de participación ciudadana y el Sistema Nacional de Fiscalización, además de establecer las directrices para la creación de la Plataforma Digital Nacional y la emisión de políticas públicas integrales.

c) Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)
Fue publicada en el DOF del 18 de julio de 2016 y entró en vigor un año después, el 19 de julio de 2017. Distribuye competencias para establecer las responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves. Clasifica las conductas en faltas administrativas no graves y graves (como cohecho, peculado y desvío

de recursos), fija las sanciones correspondientes y regula el sistema de evolución patrimonial y declaración de intereses a través de la Plataforma Digital Nacional.

d) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA)
Publicada el 18 de julio de 2016; entró en vigor el 19 de julio de 2016. Esta ley determina la integración y funcionamiento del tribunal como un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir fallos y jurisdicción plena. Como parte del SNA, su función principal es conocer y sancionar las responsabilidades administrativas graves cometidas por servidores públicos y particulares, para lo cual cuenta con una Sección Tercera especializada en la Sala Superior y salas regionales especializadas.

e) Código Penal Federal (CPF)
Publicado el 14 de agosto de 1931; su reforma más relevante para el SNA (título décimo) fue el 18 de julio de 2016. Tipifica los delitos por hechos de corrupción (título décimo, libro segundo), definiendo conductas ilícitas como el ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. Establece las penas de prisión, multas, destitución e inhabilitación aplicables a servidores públicos y particulares que incurran en estos delitos federales.

f) Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR)
Publicada el 20 de mayo de 2021; entró en vigor el 21 de mayo del mismo año. Esta ley establece la organización, estructura y facultades de la Fiscalía como órgano constitucional autónomo. Incluye la función de investigar y perseguir delitos federales, otorgando relevancia a la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, cuyo titular forma parte del Comité Coordinador del SNA.

g) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)
Publicada el 18 de julio de 2016, entró en vigor el 19 de julio del mismo año. Esta ley reglamenta la revisión de la cuenta pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Su objetivo es verificar que la gestión financiera de los recursos públicos federales se realice con legalidad y eficiencia, otorgando a la ASF facultades para promover sanciones administrativas ante el Tribunal y denuncias penales ante la Fiscalía en casos de irregularidades detectadas.

h) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)
Vigente desde el primero de enero de 1977, esta ley fue publicada el 29 de diciembre de 1976. Establece la estructura de la Administración pública federal. Otorga a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (antes Secretaría de la Función

Pública) facultades para conducir las políticas de control interno, auditoría y combate a la corrupción, debiendo colaborar con el SNA en el establecimiento de bases de coordinación y la implementación de acciones para propiciar la integridad.

i) Ley Nacional de Extinción de Dominio (LNED)
Su decreto fue publicado el 9 de agosto de 2019 y entró en vigor el 10 de agosto del mismo año. La LNED regula el procedimiento mediante el cual el Estado puede obtener la propiedad de bienes relacionados con hechos de corrupción y otros delitos graves. Este proceso es jurisdiccional, autónomo de la materia penal y no requiere una contraprestación para el dueño original cuando se acredita la procedencia ilícita o el uso delictivo del bien.

II. Normatividad interna

a) Estatuto orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA)
Fue publicado el 1 de febrero de 2023 y entró en vigor al día siguiente. Este estatuto define las bases de organización, estructura y facultades de la SESNA como el organismo descentralizado que funge como apoyo técnico del Comité Coordinador. Igualmente, detalla las funciones de sus áreas, como la elaboración de anteproyectos de metodologías, indicadores y evaluaciones de la Política Nacional Anticorrupción, así como la administración de la Plataforma Digital Nacional.

b) Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del SNA
Los lineamientos fueron aprobados en la tercera sesión ordinaria, el 17 de octubre de 2017. Tienen por objeto regular la organización, el desarrollo y el funcionamiento de las sesiones del Comité Coordinador, asegurando la efectiva toma de decisiones. Al respecto, establecen las reglas para las convocatorias, el cuórum necesario para sesionar, el procedimiento para el desahogo de órdenes del día, la votación de acuerdos y el seguimiento de las recomendaciones emitidas por el sistema.

c) Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)
Emitidos en octubre de 2019, estos estatutos regulan el funcionamiento del SNF, conformado por los órganos de auditoría gubernamental de los tres órdenes de gobierno. Su fin es maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización mediante una visión estratégica común, el intercambio de información y la aplicación de estándares profesionales similares para evitar duplicidades u omisiones en las auditorías.

d) Manual de identidad gráfica del SNA:
Este manual es un documento técnico de carácter interno, el cual establece los lineamientos visuales e institucionales para el uso unificado de la imagen del sistema y sus órganos integrantes. Define los logotipos y las firmas institucionales obligatorias para documentos oficiales, eventos y comunicaciones relacionadas con las actividades del Comité Coordinador y el Órgano de Gobierno de la SESNA.

III. Normatividad internacional

a) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Mérida)
Adoptada por México en 2003, se define como un instrumento global más amplio para combatir la corrupción en todas sus formas. Su finalidad es fortalecer las medidas de prevención, promover la cooperación internacional y facilitar la recuperación de activos derivados de actos de corrupción. Insta a los Estados a implementar políticas de integridad y códigos de conducta para los servidores públicos.

b) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE)
Entró en vigor el 15 de febrero de 1999. Se enfoca específicamente en criminalizar el soborno a funcionarios extranjeros por parte de empresas y ciudadanos nacionales en el marco de negocios internacionales. Busca crear condiciones de competencia equitativa en el mercado global, eliminando la corrupción como medio para obtener ventajas comerciales indebidas.

c) Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
Suscrita el 29 de marzo de 1996, es el primer instrumento jurídico internacional en la materia. Su objetivo es promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como asegurar la eficacia de las medidas tomadas para este fin entre los Estados miembros de la región americana.

Como se puede constatar, el marco jurídico del SNA es amplio y responde a esfuerzos globales con acciones a nivel nacional, mismas que deben encontrar eco a nivel estatal y municipal (sistemas locales). Tomando en consideración los conceptos de instituciones, costos de transacción y corrupción desde el enfoque del Nuevo Institucionalismo, se puede afirmar que las reformas institucionales son cruciales porque permiten articular esfuerzos que históricamente han estado dispersos (Camacho & Muñoz, 2021). Como señalan Boehm y Lambsdorff (2009), el diseño institucional debe crear incentivos que fomenten la traición o denuncia entre los socios corruptos para desestabilizar sus redes desde abajo.

Sin una reforma institucional que cristalice las buenas prácticas en reglas y estructuras permanentes, las políticas anticorrupción corren el riesgo de ser temporales y no trascender a los regímenes que las impulsan (Galindo & Olvera, 2020). En este sentido, el marco jurídico del SNA no solo representa un entramado legal o institucional, sino una oportunidad para que ciudadanos y autoridades trabajen juntos en la recuperación de la confianza y el fortalecimiento del país. El reto consiste en transformar las leyes y políticas en acciones tangibles que mejoren la vida cotidiana de todos, generando una cultura de responsabilidad que inspire y motive a cada individuo a actuar con ética e integridad.

Particularmente, se destaca el contenido del CPF, donde los delitos por hechos de corrupción se encuentran detallados principalmente en el título décimo, el cual define como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración pública, organismos descentralizados, empresas productivas del Estado, órganos autónomos, el Congreso de la Unión o el Poder Judicial. Los delitos de corrupción mencionados en dicho instrumento jurídico son los siguientes:

- Ejercicio ilícito de servicio público: Comete este delito el servidor que ejerce funciones sin cumplir requisitos legales, continúe en el cargo tras una revocación, o sustraiga y oculte información bajo su custodia.
- Abuso de autoridad: Incluye conductas como negar indebidamente protección o servicio a particulares, apropiarse de fondos o valores no confiados a su cargo, u obtener parte del sueldo de sus subalternos.
- Coalición de servidores públicos: Se refiere a los servidores que se coaligan para tomar medidas contrarias a una ley o para dimitir de sus puestos con el fin de impedir la administración pública.
- Uso ilícito de atribuciones y facultades: Sanciona el otorgamiento ilícito de concesiones, permisos, franquicias o contratos de obra pública con recursos públicos.
- Pago y recibo indebido de remuneraciones: Incurre en este delito el servidor que apruebe o reciba pagos, jubilaciones o préstamos no autorizados por la ley.
- Concusión: Se presenta cuando un servidor público exige, por título de impuesto o contribución, dinero o valores que sabe que no son debidos.
- Intimidación: Sanciona al servidor que utiliza violencia física o moral para evitar que una persona denuncie o aporte información sobre conductas sancionadas por la ley.
- Ejercicio abusivo de funciones: Ocurre cuando un servidor otorga ilícitamente contratos o realiza actos jurídicos que produzcan beneficios económicos para sí mismo, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado.

- Tráfico de influencias: Comprende la gestión ilícita de negocios públicos ajenos a sus responsabilidades o el uso de su posición para inducir a otro servidor a generar beneficios económicos para sí o terceros.
- Cohecho: Incurren en él tanto el servidor que solicita o recibe beneficios para realizar o dejar de hacer un acto propio de sus funciones como quien ofrece dichos beneficios.
- Cohecho a servidores públicos extranjeros: Sanciona el ofrecimiento de ventajas indebidas a funcionarios extranjeros en transacciones comerciales internacionales.
- Peculado: Consiste en la distracción de su objeto de dinero, valores o bienes pertenecientes al Estado o particulares recibidos en administración por razón del cargo.
- Enriquecimiento ilícito: Se acredita cuando el servidor público no puede justificar el legítimo aumento de su patrimonio o la procedencia de los bienes a su nombre.

Adicionalmente, se imponen penas de destitución e inhabilitación para desempeñar cargos públicos o participar en adquisiciones y servicios por plazos que van de uno a veinte años, dependiendo del monto de la afectación o el beneficio obtenido.

No obstante, aunque a nivel nacional el SNA tiene un marco jurídico claro, el reto se encuentra en la definición y la actuación de los sistemas locales. De acuerdo con Valencia (2023), en el momento en que las dinámicas políticas del mundo real dominan sobre la promesa del diseño conceptual, la trayectoria de implementación del instrumento anticorrupción se ve condicionada y su efectividad se ve comprometida por el intercambio de intereses entre los actores en el poder.

En el siguiente apartado de abordarán los retos principales para la correcta definición y actuación de los sistemas locales en el SNA.

3. Retos para la definición y actuación de los sistemas locales

Luego de poco más de ocho años de su entrada en operación, el SNA no ha terminado siquiera de integrarse a cabalidad ni ser plenamente funcional y efectivo en sus propósitos (Valencia, 2023). El diseño actual puede derivar en un exceso de instituciones anticorrupción que en los hechos pueden inhibir la atención a las verdaderas causas del combate a la corrupción (Sandoval, 2023). Aún observamos resistencia y prácticas gubernamentales que buscan escapar del escrutinio social y de la legalidad (Salvatierra, 2017).

Cuando las reglas son importadas o miméticamente copiadas de otros contextos sin considerar los valores locales, las instituciones formales fallan y terminan

imponiéndose las prácticas informales preexistentes que normalizan la corrupción (Isaza, 2013). Así las cosas, en el contexto local, replicar un sistema nacional en el nivel municipal asume erróneamente que las dinámicas de corrupción son idénticas en todos los niveles de gobierno, lo que puede convertirse en una trampa de implementación que solo sirve para legitimar acciones de gobiernos capturados por intereses privados (Meza y Pérez, 2020).

Galindo y Olvera (2020) señalan que la implementación y el funcionamiento del SNA se han visto amenazados por políticas alternativas y personalistas planteadas por el Gobierno federal, las cuales debilitan toda la fase de creación institucional que implicó el sistema nacional y los sistemas locales. Tal como sugieren Camacho y Muñoz (2021), la Política Nacional Anticorrupción puede enfrentar brechas de implementación específicas para coordinar instituciones y crear políticas e instrumentos que reduzcan la corrupción en México.

Por otro lado, muchos sistemas estatales carecen de presupuesto, personal o autonomía para operar eficientemente, lo que genera una implementación desigual en el territorio nacional (Qualité Consultores, 2025). Además, las recomendaciones no vinculantes del Comité Coordinador, aunque bien fundamentadas, han demostrado un impacto limitado, explicado en parte por la ausencia de mecanismos coercitivos y la falta de incentivos que garanticen su cumplimiento (Labra, 2025).

En este contexto, conviene recuperar lo expuesto en el primer apartado de este capítulo. El Nuevo Institucionalismo señala que las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico (Kalmanovitz, 2003). Asimismo, de acuerdo con Martínez Colls (2001):

> Es posible que la clave para conseguir el crecimiento y el desarrollo económico y social, estable y sostenible no esté en la manipulación de variables macroeconómicas, sino en la paciente reelaboración de las instituciones que rigen el comportamiento y las relaciones entre individuos en su actividad cotidiana, en el interior de las empresas y en el seno del aparato del Estado.

Grosso modo, resulta imprescindible que el SNA asuma plenamente su papel y logre coordinar de manera efectiva a todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Más allá del marco jurídico nacional, el reto de los sistemas locales es priorizar acciones cuyo propósito sea la promoción y el fortalecimiento de las instituciones informales como la integridad y la ética de los servidores públicos, para el correcto cumplimiento de las instituciones formales del SNA (Tabla 2).

Tabla 2. Integridad y ética en el marco jurídico del SNA, según contexto normativo

Contexto normativo	Integridad	Ética
Normatividad nacional	Se establece como un principio rector del servicio público (LGSNA, artículo 5; LGRA, artículo 7). La LGRA detalla los elementos de una política de integridad para personas morales, entre ellos, manuales de organización, códigos de conducta y sistemas de denuncia. La LOAPF faculta a la Secretaría de la Función Pública para conducir políticas que propicien la integridad y transparencia en la gestión pública (artículo 37, fracción XXIII).	Se busca garantizar el comportamiento ético de los servidores públicos mediante el establecimiento de las bases mínimas para la formulación de políticas de ética pública (LGSNA, artículo 2, fracción VIII). Es obligatorio para todo servidor público observar los códigos de ética emitidos por las secretarías u órganos internos de control (LGRA, artículo 16). La LOAPF y la LFGR disponen la emisión códigos de ética para orientar el desempeño digno del servicio público (LOAPF, artículo 37, fracción XXVIII; LFGR, artículo 93, fracción XVII).
Normatividad interna	El Estatuto Orgánico de la SESNA crea la Dirección General de Fomento de la Cultura de la Integridad, encargada de diseñar programas de capacitación y divulgar herramientas relacionadas con esta materia (artículos 10 y 29). En el SNF, la integridad es un principio fundamental para generar confianza mutua y favorecer el intercambio de información entre las instituciones y el personal encargado de la fiscalización.	Los estatutos del SNF incluyen la ética como un principio rector del servicio público (artículo 2). Se establece que el fortalecimiento y la profesionalización del personal de fiscalización deben sustentarse en reglas específicas contenidas en los códigos de ética y en los lineamientos de conducta (LGSNA, artículo 43; Estatutos del SNF, artículo 23).
Normatividad internacional	La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala, en su artículo 1, que una de sus finalidades es promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos públicos. Además, insta a los Estados parte a aplicar políticas de prevención de la corrupción que reflejen estos principios.	La Convención Interamericana subraya que la corrupción atenta contra el orden moral y establece la necesidad de proporcionar instrucciones al personal de las entidades públicas para asegurar la comprensión de las normas éticas que rigen sus actividades (artículo III, fracción 3). Por su parte, la OCDE destaca que el cohecho suscita graves preocupaciones de carácter moral y recomienda programas de ética y cumplimiento en las empresas (anexo II).

Nota: Elaborado a partir del Marco Jurídico del SNA.

La integridad y la ética abren el camino a la reflexión profunda sobre los estándares morales que se deben manejar en el servicio público, no solo para garantizar un desempeño adecuado y el cumplimiento de objetivos institucionales, sino también para prevenir actos de corrupción.

3.1. Integridad

Históricamente, el concepto de integridad ha combinado la equidad en el plano externo con la plenitud moral interna, permitiendo al individuo actuar con rectitud frente a órdenes sociales diversos (MacIntyre, 1991). En este sentido, la integridad es una virtud configuradora que comprende elementos esenciales como la sinceridad, la lealtad y el respeto. Constituye, además, un componente del carácter humano fundamental para el desarrollo de una sociedad civilizada (Llano, 2015), sustentándose principalmente en la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace (International City Management Association de México, A.C., 2020a). En el marco de la justicia social, la integridad se considera un interés fundamental de los ciudadanos, quienes, desde una posición de igualdad, exigen estructuras básicas que protejan su dignidad y sus principios (Rawls, 1971).

La integridad pública se puede definir formalmente como la alineación consistente con valores éticos comunes y la adhesión a principios y normas destinados a anteponer el interés público sobre los intereses privados (OCDE, 2017). En este contexto, las reglas de integridad funcionan como directrices concretas que traducen los valores abstractos en parámetros claros para la actuación diaria, estableciendo límites específicos para la conducta profesional (Sistema Nacional Anticorrupción, 2018a). Consecuentemente, como eje rector del servicio público, la integridad exige un comportamiento ejemplar que trascienda el simple cumplimiento de la ley, buscando convertirse en un referente que inspire la confianza de la ciudadanía (International City Management Association de México, A.C., 2020b).

De igual forma, la integridad constituye un valor fundamental en el ejercicio de la función pública, pues exige que quienes la ejercen actúen de manera congruente con los principios que orientan sus responsabilidades. Esto implica adecuar su conducta a una ética centrada en el interés general y contribuir, con ello, al fortalecimiento de la confianza de la sociedad (Secretaría de la Función Pública, 2015).

En este sentido, la integridad pública puede entenderse como un entramado de valores, principios y normas éticas compartidas cuyo propósito es garantizar que la actuación de las personas servidoras públicas se apegue a principios constitucionales como la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia. Asimismo, comprende valores esenciales como el respeto, los derechos humanos, la igualdad y la

no discriminación, la equidad de género, la transparencia y la rendición de cuentas (Secretaría de la Función Pública, 2015).

A partir de lo anterior, el objetivo primordial de un sistema de integridad consiste en establecer principios y reglas que promuevan la excelencia en el servicio público y garanticen un trato digno e igualitario para toda la ciudadanía (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2024).

3.2. Ética

En los ámbitos nacional, estatal y municipal, la intensificación de las actividades económicas y productivas ha estado acompañada por innumerables actos de corrupción, fraude y discriminación, así como por prácticas caracterizadas por la falta de transparencia y el exceso de burocracia. Estas situaciones ponen de manifiesto la ausencia o el debilitamiento de principios éticos en determinados sectores.

El *Diccionario de la lengua española* define a la ética como el "conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida". En este sentido, la ética resulta fundamental para construir relaciones de confianza y orientar adecuadamente los objetivos de las transacciones, pues contribuye a reducir los costos de transacción y a favorecer el desempeño económico.

Mill (1859) sostiene que observar las reglas de justicia en beneficio de los demás permite desarrollar los sentimientos y las facultades sociales, ayudando al individuo a trascender sus intereses egoístas en favor del interés colectivo. En esta línea, la ética proporciona un fundamento deontológico que permite evaluar la bondad de una acción según los principios que la orientan. De esta manera, evita que la integridad sea sacrificada en nombre de la eficiencia o de los resultados inmediatos (Hernández, 1998).

La educación ética favorece el tránsito de la obediencia externa a la autonomía de la conciencia. Mediante este proceso, la ley moral se interioriza hasta que el individuo se convierte en norma para sí mismo y actúa con rectitud por convicción propia (Mondolfo, 1954). De tal forma, la ética constituye un marco normativo para la conducta del ser humano y establece las disposiciones necesarias para que tanto el individuo como la organización funcionen adecuadamente y alcancen su pleno desarrollo (Llano, 2015).

Los valores institucionales orientan la conducta ética en la función pública, pues su adopción propicia que las decisiones de los servidores públicos se ajusten a principios de integridad, transparencia y vocación de servicio (Sistema Nacional Anticorrupción, 2018a). En consonancia con ello, los conceptos éticos son valores esenciales e intemporales que favorecen el funcionamiento adecuado de las instituciones bajo el imperio de la ley, lo cual es la premisa esencial para una administración pública íntegra (INTOSAI, 2019).

Aunque la ética se sustenta en normas morales, su aplicación depende de la conducta humana y está influida por los hábitos, las costumbres y la personalidad. Por tal motivo, el establecimiento de límites morales debe ir acompañado por el cumplimiento de las instituciones formales, evitando generar percepciones negativas tanto de la imagen del individuo como del ente que se representa. En este orden de ideas, la ética pública constituye una herramienta de suma importancia para mitigar la corrupción, pues proporciona la certeza jurídica y el marco preventivo necesarios para que las instituciones operen con integridad (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2024). Actuar con principios éticos es una lección de integridad indispensable para evitar que los intereses particulares se antepongan al bienestar de la ciudadanía, evitando así el debilitamiento de las instituciones públicas (Montero, 2017).

Conclusiones

Para entender el origen del SNA como resultado de un cambio institucional, es preciso reconocer el rol de las instituciones en el desarrollo económico a niveles nacional y subnacional. De esta manera, el enfoque neoinstitucional permite poner en perspectiva la importancia tanto de las instituciones formales como de las informales. Las primeras, integradas por reglas, normas y leyes, brindan certeza jurídica a los actores que intervienen en las transacciones públicas o privadas. Por otro lado, las segundas se sustentan en los principios y los valores que forman parte de la moral de los individuos y, de algún modo, reflejan la calidad de los sistemas sociales, políticos y económicos donde estos se desarrollan.

A partir de estas consideraciones, el SNA puede entenderse como una estructura sustentada en un robusto marco jurídico integrado por instituciones formales que fueron diseñadas a partir de los contextos nacional e internacional para prevenir y sancionar los actos de corrupción. Como se expuso, su objetivo es transitar hacia un sistema que atienda las causas de la corrupción mediante la inteligencia institucional y una cultura de integridad. Su funcionamiento se articula principalmente a través del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del SNF y los sistemas locales anticorrupción. Empero, para su correcto funcionamiento, el SNA depende en gran medida de los hábitos y las costumbres que regulan la conducta o el comportamiento de los individuos; es decir, de las instituciones informales.

La relación entre la corrupción y los costos de transacción es fundamental para explicar el SNA desde la perspectiva neoinstitucional. Como fue mencionado en el presente trabajo, la corrupción se define, esencialmente, como el abuso del poder público para obtener beneficios particulares. Este abuso se manifiesta en conductas

oportunistas que vulneran las instituciones formales y aprovechan la interpretación flexible de las instituciones informales. Además, menoscaba la confianza ciudadana y el funcionamiento efectivo del Estado de derecho. En contraste, un marco jurídico transparente, eficiente e igualitario puede reducir los costos de transacción al facilitar el acceso a la información, disminuir la incertidumbre y limitar los incentivos para cometer cualquier acto de corrupción tipificado en el CPF.

Uno de los mayores retos del SNA en México consiste en trasladar las instituciones formales al terreno de los sistemas locales. La gran diversidad de hábitos, valores y costumbres entre las entidades federativas y sus municipios dificulta la colaboración entre la ciudadanía y las autoridades, indispensable para recuperar la confianza y avanzar hacia esquemas menos propensos a la corrupción. Aplicar reglas o leyes que vienen de otros lugares sin tener en cuenta el sistema de valores locales debilita el Estado de derecho y, en su lugar, mantiene las costumbres y hábitos de siempre, incluso cuando propician la corrupción. Así, lo que está arraigado en nuestra cultura termina prevaleciendo sobre lo que dicta el papel.

En este sentido, el verdadero desafío para los sistemas locales es lograr que las instituciones informales se fortalezcan gracias a una cultura de responsabilidad, donde cada persona se sienta inspirada y motivada a actuar con ética e integridad. Esto exige que la honestidad y el compromiso no permanezcan únicamente como principios enunciados, sino que orienten las decisiones diarias y contribuyan a construir una sociedad más justa y transparente. De manera imperativa, los sistemas locales tienen la misión de priorizar acciones cuyo propósito sea la promoción y fortalecimiento de las instituciones informales, como la integridad y la ética de los servidores públicos, para el correcto cumplimiento de las instituciones formales del SNA.

Referencias bibliográficas

Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica.

Ayala, J. & González, A. (1999). El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico. *Comercio Exterior*, *51*(1). http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/articleReader.jsp?printable=true&id=4&idRevista=40

Boehm, F. & Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional, 11*(21), 45–72.

Burgos, G. (2002). Derecho y desarrollo ceonómico: De la teoría de la modernización a la nueva economía institucional. *Revista de Economía Institucional, 4*(7), 174-199. http://redalyc.uaemex.mx/pdf/419/41900710.pdf

Camacho, J. & Muñoz-Rivero, E. (2021). Política Nacional Anticorrupción: Coordinación de políticas y retos para su implementación. *Estudios Políticos*, *53*, 145–183.

Cárdenas, E. & Ojeda, J. (2002). La nueva economía institucional y la teoría de la implementación. *Revista de Economía Institucional, 4*(6), 153-169. http://redalyc.uaemex.mx/pdf/419/41900607.pdf

Chang, R. (2017). *Al derecho y al revés: ¿Cómo se sanciona el delito de corrupción de funcionarios?* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=A1v9l-0FxoVo

Código Penal Federal. (1931, 14 de agosto). Última reforma publicada el 12 de noviembre de 2021. *Diario Oficial de la Federación*.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2019) *¿Qué es la ética en el Servicio público?* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?-v=Oot7Z6pl47U

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero). Última reforma publicada el 3 de marzo de 2026. *Diario Oficial de la Federación*.

Diego, O. (2018). *Perfil ético en la profesionalización de los servidores*. Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Veracruz. https://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/c6-perfil-orfis18web.pdf

Esguerra, C. (2005). La Economía Institucional: Aproximaciones y Temas de Discusión. *Revista Divergencia*, (1), 30–34. http://www.webpondo.org/files_oct_dic_03/EconomiaInstitucionalCarolinaEsguerra.pdf

Galindo, J. & Olvera, A. (Coords.). (2020). *Narrativas de los sistemas estatales anticorrupción en México: Reflexiones desde lo local*. Universidad Veracruzana.

Gandlgruber, B. (2003). La concepción de las instituciones en la economía contemporánea. *Análisis Económico, XVIII* (38), 73–95.

Haindl, E. (2005, 8 de noviembre). Los costos de transacción y el desarrollo económico. *Diario Financiero*. http://www.ugm.cl/institutos/ced/articulos/2005/1108_EHR_Costos_Desarrollo.html

Hernández, A. (1998). Amartya Sen: Ética y economía. *Cuadernos de Economía*, (29). https://share.google/ZhXevddGV2lzw67IX

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2019*. https://www.inegi.org.mx/envipe/2019/

International City Management Association de México, A.C. (2020a). *Comportamiento en el servicio público*. Programa para la Consolidación de la Ética Pública (CEP). Auditoría Superior del Estado de Coahuila.

International City Management Association de México, A.C. (2020b). *Pilares de la ética pública para la integridad: Doce elementos centrales*. Programa para la Consolidación de la Ética Pública (CEP). Auditoría Superior del Estado de Coahuila.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2019). *Normas profesionales de las entidades fiscalizadoras superiores*. https://www.intosai.org/es/sp-focus-areas/audit-standards.html

Isaza, E. (2013, 25-27 de septiembre). *Corrupción e institucionalismo* [Ponencia]. VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, Colombia.

Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional, 5*(9), 189-212. http://www.economiainstitucional.com/pdf/No9/skalmanovitz9.pdf

Labra, I. (2025). El impacto limitado de las recomendaciones del Sistema Nacional Anticorrupción. *Nexos*. https://contralacorrupcion.mx/el-impacto-limitado-de-lasrecomendaciones-del-sistema-nacional-anticorrupcion/

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (2016). Última reforma publicada el 20 de mayo de 2021. *Diario Oficial de la Federación*.

Ley de la Fiscalía General de la República. (2021). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016). Última reforma publicada el 27 de diciembre de 2022. *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Última reforma publicada el 20 de mayo de 2021. *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Nacional de Extinción de Dominio. (2019). Última reforma publicada el 22 de enero de 2020. *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (1976). Última reforma publicada el 20 de octubre de 2021. *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (2016). *Diario Oficial de la Federación*.

Llano, C. (2015). *Dilemas éticos de la empresa contemporánea*. Fondo de Cultura Económica.

MacIntyre, A. (1991). *Historia de la ética*. Paidós. https://mercaba.org/SANLUIS/Filosofia/autores/Contemporánea/McIntyre/Historia%20de%20la%20ética.pdf

Martínez, J. (2001). Instituciones económicas. En *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes. Manual básico de economía*. Universidad de Málaga. http://www.eumed.net/cursecon/1/inst.htm

Merino, M. (2015). *Sistema Nacional Anticorrupción* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=A1v9l0FxoVo

Meza, O. & Pérez-Chiqués, E. (2020). La trampa de los sistemas municipales anticorrupción. *Nexos*. https://federalismo.nexos.com.mx/2020/10/la-trampa-de-los-sistemas-municipales-anticorrupcion/

Mill, J. (1859). *Sobre la libertad*. https://ldeuba.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/libro-stuart-mill-john-sobre-la-libertad.pdf

Mondolfo, R. (1954). La conciencia moral en la ética de Sócrates, Platón y Aristóteles. *Humanidades, 34*, 7–30. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.1830/pr.1830.pdf

Montero, G. (2017). Fundamentos éticos de la gestión pública en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Revista de Administración Pública*. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/viewFile/35038/31962

Montes, P. (2020). *Esfuerzos anticorrupción que valen la pena*. Instituto Mexicano para la Competitividad. https://imco.org.mx/esfuerzos-anticorrupcion-que-valen-la-pena/

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

North, D. (1993) Instituciones, *Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica.

Organización de los Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://infocdmx.org.mx/documentospdf/normatividad_anticorrupcion/Convención%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20contra%20la%20Corrupción.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011). *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales.* https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2011/03/convention-on-combating-bribery-of-foreign-public-officials-in-international-business-transactions_037f7856/24d80d2c-es.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública.* OECD Publishing. https://redanticorrupcion.com/wp-content/uploads/2017/12/recomendacion-sobre-integridad-OCDE.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/es/publications/2018/03/behavioural-insights-for-public-integrity_g1g8c0a5.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/8a2fac21-es.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://infocdmx.org.mx/documentospdf/normatividad_anticorrupcion/Convención%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20contra%20la%20Corrupción.pdf

Ostrom, E. (2007). Challenges and Growth: The Development of the Interdisciplinary Field of Institutional Analysis. *Journal of Institutional Economics*, 239-264. http://www.joie-foundation.co.uk/user/image/20073ostrom.pdf

Ostrom, E. (2010). *Institutional Analysis and Development: Elements of the Frameworks In Historical Perspective*. Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS). http://www.eolss.net/Sample-Chapters/C04/E6-99A-34.pdf

Qualité Consultores. (2025). Desafíos y avances del Sistema Nacional Anticorrupción en México [Artículo de blog]. https://www.qualite.mx/blog/desafios-y-avances-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-mexico

Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.

Salvatierra, S. (2017). ¿Opacidad en los sistemas locales anticorrupción? *Animal Político*. https://grupoanimal.mx/opinion/alto-la-opacidad-los-sistemas-locales-anticorrupcion-2

Sandoval, I. (2023). Institucionalización *vs* burocratización en el combate a la corrupción en México. *Gestión y Política Pública, 32*(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792023000200029

Searle, J. (2005). What is an institution? *Journal of Institutional Economics, 50,* 132-157. http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/download.pdf

Secretaría de la Función Pública (2022). *Código de Ética de la Administración Pública Federal. Gobierno de México.* Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015#gsc.tab=0.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2023). *Estatuto orgánico*. Diario Oficial de la Federación. https://share.google/O2iAePeBuOv0gBd16

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2024). *Refrendo de los lineamientos de ética*. https://sidof.segob.gob.mx/notas/5722585

Sistema Nacional Anticorrupción. (2017). *Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador*. https://share.google/cSKe5Bz3oi0wjTUQV

Sistema Nacional Anticorrupción. (2018a). *Instrumentos de ética*. https://www.sesna.gob.mx/transparencia/normatividad/

Sistema Nacional Anticorrupción. (2018b). *Lineamientos para la emisión del Código de Ética*. Diario Oficial de la Federación. https://www.sesna.gob.mx/transparencia/normatividad/

Sistema Nacional de Fiscalización. (2015). *Criterios de coordinación*. https://www.sesna.gob.mx/transparencia/normatividad/
Sistema Nacional de Fiscalización. (2023). *Estatutos del sistema*. https://www.sesna.gob.mx/transparencia/normatividad/
Smith, A. (1997). *La teoría de los sentimientos morales*. https://jeffersonamericas.org/wp-content/uploads/2020/08/Smith-Adam-La-teoria-de-los-sentimientos-morales-6181-r1.0.pdf
Transparency International. (2021). *Índice de percepción de la corrupción 2020*. https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2020
Transparency International. (2026). *Índice de percepción de la corrupción 2025*. https://www.transparency.org/es/press/indice-percepcion-corrupcion-2025-americas-perjudica-vida-personas-exacerba-violencia
Valencia, R. (2023). *El Sistema Nacional Anticorrupción en México* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. https://docta.ucm.es/entities/publication/f31dc53b-fd5f-479a-a37e-25e394528629
Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 2

Sistemas Estatales Anticorrupción en México (2015-2025): supuestos y resultados entre el diseño institucional y la praxis política

Omar Elí Manríquez Santiago

Resumen

La presente investigación analiza la evolución de los sistemas estatales anticorrupción (SEA) en México, durante el periodo 2015-2025. Para ello, ofrece una breve revisión de la literatura abarcando desde su fundamentación constitucional, establecida en 2015, hasta las dinámicas políticas entre las élites y los congresos locales que subordinaron el andamiaje legal a dinámicas clientelares e intereses particulares. Además, contrasta la promesa normativa de su diseño institucional (la dimensión teórica) con la resistencia de la praxis política subnacional (la dimensión empírica) y otros hitos nacionales. Finalmente, explora otras hipótesis sobre la peculiaridad de los resultados como efecto de diversos fenómenos y variables.

Palabras clave: Sistemas estatales anticorrupción, diseño y análisis de políticas anticorrupción, burocracias, instituciones informales, captura del Estado.

Abstract

This study analyzes the evolution of Mexico's State Anti-Corruption Systems (SACS) over the period 2015–2025. It provides a concise review of the literature, from their constitutional foundation in 2015 to an assessment of the political dynamics among elites and local legislatures that subordinated the legal framework to clientelist practices and particular interests. It also contrasts the normative promise of their institutional design (theoretical dimension) with the resistance posed by subnational political praxis (empirical dimension), while considering other significant national developments. Finally, it explores additional hypotheses that may explain the observed outcomes as the result of interacting phenomena and variables.

Keywords: *State Anti-Corruption Systems, anti-corruption policy design and analysis, bureaucracies, informal institutions, state capture.*

1. Introducción

Este trabajo adopta un enfoque cualitativo, basado en el análisis dialéctico de la literatura y el análisis discursivo, y responde a la pregunta de investigación ¿cómo contribuye la tensión entre el diseño institucional formal de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) y la praxis política informal en el ámbito subnacional a la simulación y a los resultados estructuralmente inconsistentes en el combate a la corrupción en México durante el periodo 2015-2025?

El objetivo es analizar esta relación para identificar los mecanismos que limitan la efectividad de las políticas anticorrupción en las entidades federativas. La hipótesis sostiene que el bajo desempeño de los SEA no se explica únicamente por factores tales como los bloqueos políticos, sino también por el desajuste entre un diseño jurídico-normativo exigente —a menudo, sin respaldo político, operativo ni financiero— y la persistencia de prácticas informales graves como el clientelismo, la opacidad y la impunidad, vinculadas con élites o intereses partidistas que han capturado al Estado.

En términos analíticos, la variable independiente es la interacción entre instituciones formales —normativa y burocracias— e informales —prácticas políticas—, mientras que la variable dependiente es el bajo desempeño de las políticas anticorrupción en los SEA. El análisis se basa en la revisión de la literatura, la normativa y los discursos que definen o interpretan el fenómeno de la corrupción. Su propósito es mostrar cómo los SEA cumplen de manera formal o parcial con su diseño, pero enfrentan límites claros en su operación efectiva. Este artículo cuestiona la dicotomía entre "diseño institucional perfecto" y "política perversa", y examina cómo las dinámicas de simulación han asimilado el modelo anticorrupción mexicano. Aunque los estados adoptaron fachadas legales modernas para obtener legitimidad, sus funciones sustantivas quedaron subordinadas a redes clientelares e instituciones informales (Helmke y Levitsky, 2004). Este vaciamiento es asimétrico y depende del contexto local, la cultura política y las deficiencias en la naturaleza jurídica de las secretarías ejecutivas (Figueroa, 2024).

La investigación muestra que los sistemas estatales anticorrupción (SEA) operan bajo una simulación isomórfica: su autonomía teórica queda anulada por la asfixia presupuestal, la omisión de nombramientos y una débil participación ciudadana. No obstante, se registran avances como la estandarización de las declaraciones patrimoniales. Ante este escenario, se proponen tres ejes de rediseño: 1) otorgar autonomía financiera constitucional para blindar los presupuestos; 2) dotar al

Comité de Participación Ciudadana (CPC) de facultades vinculantes en materia de auditoría para superar su función testimonial, y 3) implementar un modelo de "asimetría funcional" que adapte las exigencias institucionales a las capacidades técnicas locales. Finalmente, el texto plantea una agenda de investigación para la próxima década que incluye el desarrollo de modelos cuantitativos que vinculen las vacantes en los SEA con indicadores de corrupción, el análisis de la disfuncionalidad de las contralorías municipales y la realización de estudios comparados en América Latina sobre mecanismos de resistencia a la captura institucional. Esta hoja de ruta busca recuperar la capacidad de las instituciones neutralizadas por la corrupción y reducir la arbitrariedad en el Estado mexicano.

2. Diseño institucional y teoría social: una normativa vanguardista en la lucha anticorrupción

La reforma constitucional de 2015 y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) introdujeron una arquitectura jurídica sin precedentes. El modelo apostó por la coordinación interinstitucional y la articulación de esfuerzos entre las agencias de control y fiscalización y la sociedad civil organizada. El diseño formal, consolidado en la LGSNA en 2016, estableció una ingeniería institucional compleja con mandatos amplios y capacidades operativas heterogéneas en el ámbito subnacional. Desde la dogmática jurídica y el diseño de políticas públicas, la teoría social del cambio proyectó un sistema nacional coordinado mediante legislaciones federales y estatales, y agencias gubernamentales dotadas de capacidades homogéneas de vigilancia, control y sanción. En este esquema, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) se instituyó como la instancia técnica de coordinación entre órdenes de gobierno para prevenir y sancionar faltas administrativas.

Este andamiaje obligó a las 32 entidades federativas a replicar el modelo nacional mediante los sistemas estatales anticorrupción (SEA). Cada SEA debía contar con un Comité de Participación Ciudadana (CPC), concebido como el contrapeso cívico y apartidista encargado de presidir el Comité Coordinador local y encabezar la política pública. El discurso oficial asumía que la Secretaría Ejecutiva, como órgano de apoyo técnico, conformaría un cuerpo técnico capaz de articular el control y fortalecer la coordinación interinstitucional efectiva entre las instancias competentes (LGSNA, 2016, arts. 24 y 25). No obstante, como señala el Georgetown Americas Institute (2024, p. 36), la ausencia de vínculos procedimentales entre estas instituciones ha generado graves dificultades prácticas, pese a la claridad de sus mandatos legales. Asimismo, la omisión de nombramientos ha favorecido la captura institucional, por lo que se requieren designaciones transparentes, meritocráticas e independientes protegidas de "injerencias políticas" (Vance Center, 2024, p. 109).

En la narrativa de modernización del Estado, el diseño normativo de 2015 representó el eje de una reforma constitucional orientada a someter el ejercicio del poder al escrutinio de la sociedad civil. La dogmática jurídica apostó por aislar el combate a la corrupción de los vaivenes electorales, bajo la premisa de que una ingeniería legal "perfecta" impondría una racionalidad weberiana sobre el aparato burocrático subnacional.

3. Praxis política y efectos diferenciados: discrecionalidad, parálisis institucional y captura (antítesis 1)

Este diseño normativo colisionó con cada praxis política local, antagonista subestimada por la teoría de políticas públicas. Lejos de transparentar el gasto, los poderes fácticos y las instituciones locales identificaron al nuevo sistema como una amenaza a su supervivencia operativa, reaccionando con una sofisticada guerra de desgaste y sabotaje institucional. La confrontación entre la teoría social y la praxis reveló asimetrías operativas que impidieron la erradicación de la impunidad; al contrario, las élites locales emplearon mecanismos legislativos para cooptar los sistemas. Investigaciones empíricas demuestran que la implementación de los SEA fue obstaculizada mediante el manejo discrecional de nombramientos, como en Morelos, donde el Congreso controló la integración del CPC ante la ausencia de procesos de salvaguarda o veto previstos en el sistema nacional.

A una década de su concepción (2015-2025), el entusiasmo inicial ha cedido ante una realidad determinada por las dinámicas territoriales del poder, la comunicación de masas y la correlación de fuerzas políticas en cada circunscripción. Este planteamiento se inscribe en el análisis crítico del discurso, que entiende el lenguaje político como un mecanismo de producción de la realidad institucional (Fairclough, 1995; Wodak, 2001). El problema se manifiesta en la parálisis legislativa que ha afectado al Sistema Nacional Anticorrupción debido a las vacantes y la falta de nombramientos de titulares en agencias clave como el CPC, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), y el extinto Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información (INAI).[1]

Las élites y los congresos locales no abrogaron directamente las leyes, sino que la omisión reiterada en designaciones ha dejado vacantes órganos del SNA y SEA, causando su debilitamiento institucional (García y Checa, 2024). Informes recientes muestran que, a mediados de 2025, más del 75% de los órganos clave

[1] La omisión del Senado paralizó al INAI en 2023 (SCJN, 2023); la reforma de 2024 eliminó su autonomía y el decreto de 2025 transfirió sus atribuciones y recursos (Congreso General, 2025, artículos transitorios cuarto y quinto).

monitoreados operaba con vacantes (Galicia, 2025) o mediante procesos de asignación presupuestaria y nombramientos, capturados (Merino, 2025, p. 11; Vélez, 2022, p. 321; López y Pineda, 2020, pp. 62-67). El diagnóstico interno de los SEA describe un entorno hostil, caracterizado por la "debilidad, discrecionalidad y captura de las instituciones", [2] incluso la Política Nacional Anticorrupción, PNA (SESNA, 2020a, p. 15) reconoce el colapso de sus mecanismos preventivos al identificar dinámicas estructurales de captura en las regulaciones y contrataciones públicas.

En este contexto, la debilidad de los mecanismos de control, fiscalización y sanción, junto con la prevalencia del particularismo político, los problemas de agencia y la impunidad, dio lugar a una "rendición de cuentas cosmética" en el ejercicio gubernamental, es decir, *cosmetic accountability* (Manríquez, 2011). La simulación de rendición de cuentas y la falsa narrativa que la encubre como política de comunicación estatal son efectos indeseables promovidos por las élites y las burocracias que, lejos de fortalecer la confianza ciudadana en las agencias y políticas anticorrupción, terminan socavándolas.

Este fenómeno reproduce hallazgos previos sobre las políticas anticorrupción aplicadas a compras, contrataciones gubernamentales y programas sociales, cuyos mecanismos de vigilancia y auditoría social quedan subordinados a la simulación. En estos contextos, los ciudadanos se sienten obligados a evitar hacer observaciones o interponer denuncias a los funcionarios encargados de seleccionar a los beneficiarios de programas y subsidios (Manríquez, 2020, 2022). Las dinámicas clientelares y la asimetría de poder —en la que las autoridades designan como vigilantes a los mismos beneficiarios— invierten el sentido de la supervisión ciudadana (Hevia de la Jara, 2006, 2010; Isunza y Olvera, 2006) y, por tanto, la ética del control público, lo que incrementa la tolerancia a la corrupción (Manríquez, 2011, 2018a).

Desde otra perspectiva, el estudio comparado de Hernández (2022) documentó que la parálisis de los SEA deriva de la obstrucción ejercida por los poderes legislativos locales. Al analizar el bajo rendimiento de los SEA, concluyó que el proceso derivó en la captura y burocratización porque los congresos locales no garantizaron el funcionamiento del andamiaje institucional ni el cumplimiento de las expectativas de la reforma.

En concordancia con este argumento, investigaciones recientes señalan que los SEA operan bajo un régimen de simulación institucional: cumplen formalmente con el diseño legal —presupuestos, oficinas y comités—, pero su efecto sobre la impunidad es marginal. Betanzos y Bermúdez (2025) explican que replicar leyes

[2] Estas omisiones produjeron efectos compatibles con un proceso de captura institucional; sin embargo, demostrar su carácter deliberado exige reconstruir las decisiones, los responsables legales y los plazos incumplidos en cada entidad.

locales no modifica las dinámicas informales del poder. Limitar la lucha anticorrupción a la formalidad institucional responde, en sí, a una cultura política que prioriza el diseño y termina por favorecer la tolerancia a la corrupción en lugar de su combate efectivo.

A ello se suma la literatura sobre captura institucional y redes criminales. Edgardo Buscaglia advierte que en México la corrupción articula a actores públicos y privados en redes complejas de protección, donde se observan "vacíos de poder" y estructuras formales que coexisten con arreglos informales que capturan el funcionamiento estatal (Buscaglia, 2013). Por ello, los SEA enfrentan límites estructurales ante redes con capacidad de infiltración y neutralización. Este fenómeno refuerza la hipótesis de la "simulación isomórfica": las instituciones existen en la norma, pero su eficacia queda condicionada por dinámicas de poder que exceden el diseño legal.

En suma, las fallas de los SEA no radican únicamente en su arquitectura jurídica original, sino también en la inviabilidad de imponer un modelo de gobernanza weberiano sobre una estructura sociopolítica dominada por intereses particulares y redes clientelares intactas. Esta tensión es crucial porque la competencia política-electoral depende de una maquinaria clientelar que rompe la relación de supervisión entre principal y agente. La paradoja consiste en que los sistemas creados para desmantelar la corrupción fueron asimilados y neutralizados por ella.

La operación de los SEA muestra que el diseño legal chocó con la praxis política subnacional. Las élites locales aplicaron tácticas de boicot: no mediante la abrogación de leyes, sino a través de la omisión de nombramientos y la asfixia presupuestal. El informe *Desarmar la corrupción* señala que, a mediados de 2025, más del 75% de los órganos clave del SNA y los SEA estaban incompletos, frente al 45% registrado en 2023. Esta parálisis constituye una estrategia política para gobernar sin contrapesos y, por tanto, una forma de captura institucional (Galicia, 2025, párr. 3).

Evaluaciones regionales y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia confirman este retroceso (SCJN, 2023). El informe coordinado por Mauricio Merino (2025, p. 11) señala que el principal instrumento de coacción entre 2020 y 2024 fue la captura presupuestaria, mediante la cual las élites provocaron una asfixia sistemática. El resultado es la consolidación de una simulación isomórfica: una arquitectura vanguardista vaciada estratégicamente por las élites locales para preservar el patronazgo político bajo una fachada de cumplimiento, sí, pero estéril.

Este choque dialéctico muestra que la propia configuración del diseño inicial incrementó su vulnerabilidad. Los resultados marginales no son errores de calibración, sino el producto de trasladar un modelo normativo abstracto a un entorno complejo, marcado por un clientelismo arraigado (Betanzos y Bermúdez,

2025, p. 22). Las fisuras en la configuración de las secretarías ejecutivas permitieron que el poder informal debilitara la autoridad del sistema (Figueroa, 2024, p. 68). Los SEA sobreviven en el papel y administran recursos, pero su espíritu fiscalizador fue vaciado.

Desde su origen, además, el andamiaje presentaba fisuras graves. La dogmática jurídica apostó por un modelo hiperburocrático que, pese a contar con mandatos claros, carecía de una integración sistémica acorde con la complejidad del fenómeno de la corrupción. En su estudio sobre la coordinación de las instituciones anticorrupción en América Latina, el Georgetown Americas Institute señala que "las instituciones anticorrupción mexicanas [...] tienen mandatos legales claros para combatir la corrupción, pero la ausencia de vínculos procedimentales entre estas instituciones crea dificultades en la práctica" (2024, p. 36).[3]

Es imperativo reconocer, en aras de la objetividad académica, que este colapso no obedece exclusivamente a una malicia política. Existió también una profunda falla técnica. La obligación de instalar comités de participación ciudadana y secretarías ejecutivas en entidades federativas con limitadas capacidades fiscales operó como un "mandato sin financiamiento". Investigaciones recientes muestran que "la configuración jurídica de las secretarías ejecutivas causa problemas y efectos que ponen en riesgo la consecución de los objetivos para los cuales fueron creadas" (Figueroa, 2024, p. 102).

A pesar de este diagnóstico, la literatura especializada advierte que no debe generalizarse el fracaso, pues los resultados no son homogéneos. Como apuntan Betanzos y Bermúdez (2025), existe "la tesis central de que los resultados marginales y diferenciados a nivel local de los sistemas anticorrupción son consecuencia de frágiles procesos de participación ciudadana" (p. 22). En las grietas de este sistema capturado han surgido microvictorias incrementales, como la estandarización de las declaraciones 3 de 3 y la creación de políticas estatales preventivas. Estos avances muestran que el aprendizaje institucional, aunque lento y limitado, ha producido resultados visibles.

4. La construcción discursiva de la lucha anticorrupción (antítesis 2)

La percepción de la corrupción en México no solo responde a fallas institucionales, sino también al discurso de la élite política que define su origen y sus mecanismos de control. En los últimos años, este discurso ha oscilado entre dos encuadres: la corrupción como fenómeno cultural que diluye la responsabilidad gubernamental

[3] Evaluación comparada de las instituciones encargadas de investigar y perseguir penalmente la corrupción en Argentina, Brasil, Colombia y México.

(Ramos, 2014) y la corrupción como práctica originada en la cúspide del poder, particularmente entre las élites gubernamentales (ITESO, 2019).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012–2018), predominó el enfoque culturalista. En el encuentro *Los 300 líderes más influyentes de México*, el entonces mandatario afirmó: "Estoy convencido de que el problema que tenemos para enfrentar la corrupción parte, primero, de reconocer que es una debilidad de orden cultural" (Peña Nieto, citado en Ramos, 2014). Este encuadre desplazó la responsabilidad del Estado hacia la sociedad y debilitó los incentivos para fortalecer los mecanismos gubernamentales de control. Desde el análisis crítico del discurso, se configura una narrativa que despolitiza el fenómeno al situarlo en prácticas individuales, reduciendo su centralidad gubernativa.

En contraste, la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018–2024) introdujo la hipótesis de la elitización de la corrupción. En la conferencia del 14 de enero de 2019 sostuvo: "Todos los negocios jugosos que se hacen en el país, negocios de corrupción, llevan el visto bueno del presidente de la República. Para que esto quede claro: no es que no lo sabía el señor presidente [...] El presidente de México tiene toda la información que se necesita […] él se entera de todo" (Gobierno de México, 2019a). Esta formulación implica que la corrupción de gran escala depende de la autorización y la tolerancia del Ejecutivo federal. En términos analíticos, establece una relación vertical de responsabilidad que condiciona la eficacia de los sistemas subnacionales y anticipa dinámicas de simulación institucional.

Asimismo, introduce una dicotomía política entre una élite responsable de la corrupción y una ciudadanía presentada como carente de agencia efectiva tanto en su reproducción como en su control. Con ello, desaparecen los incentivos para combatir el fenómeno de la corrupción mediante las agencias individual y colectiva. Se configura, así, una tesis paternalista que exime a los ciudadanos de su responsabilidad social. Ambas hipótesis explican la reproducción de la corrupción desde dos dimensiones: una jerárquica, vinculada con las estructuras de comando y control del poder político, y otra, la cultural-transversal, que permea a la sociedad en su conjunto.

Más allá de los anteriores encuadres, la estructuración sistémica de la corrupción en México se evidenció con el caso del "huachicol fiscal". Este fenómeno comprende esquemas de contrabando técnico, subvaluación y evasión tributaria en la cadena de compraventa de combustibles. Al inicio de su gestión, el titular del poder ejecutivo afirmó: "Se acabó el huachicol" (Gobierno de México, 2019a). Este enunciado operó como un acto performativo: no describió una realidad, sino que intentó instituirla mediante el discurso. Sin embargo, la persistencia del fenómeno produjo una disonancia. El 31 de octubre de 2022, ante los cuestionamientos de la periodista Dalila Escobar, de la revista *Proceso*, basados en documentos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) filtrados por Guacamaya Leaks

—que vinculaban al general Audomaro Martínez con redes de contrabando—, el presidente de la República desestimó la información como "politiquería" y "guerra sucia", afirmando que "no había nada ilegal" (Gobierno de México, 2022).

Desde el análisis crítico del discurso, esta respuesta articula tres operaciones: la negación del problema, la descalificación de la fuente y la protección de redes y actores estratégicos involucrados. Esta observación no implica desconocer el principio de presunción de inocencia de quienes han sido señalados. El resultado fue una indeterminación discursiva sobre la gravedad del hecho, que dificultó verificar el fenómeno y debilitó aún más los mecanismos de rendición de cuentas.

Las dinámicas político-discursivas y operativas asociadas al seguimiento del fenómeno del huachicol fiscal evidenciaron los límites de coordinación y control de los mecanismos institucionales anticorrupción. Investigaciones derivadas de expedientes de vinculación a proceso integrados por la Fiscalía General de la República identificaron al menos 555 empresas presuntamente vinculadas con operaciones irregulares de importación y comercialización de combustibles a través de ocho puertos estratégicos del país (Wachauf, 2025). La presunta concurrencia de autoridades hacendarias, aduaneras, ministeriales, regulatorias y portuarias, junto con la participación de actores públicos y privados de distintos órdenes de gobierno, configuró un fenómeno de corrupción sistémica multinivel que trascendió los ámbitos ordinarios de actuación de los sistemas estatales anticorrupción. El daño potencial del huachicol fiscal, estimado hasta en 600 mil millones de pesos, ilustra cómo la fragmentación y posible captura de los controles permite que la coordinación anticorrupción subsista formalmente, pero falle en sus resultados (Villanueva, 2025).

Desde la perspectiva de la gobernanza de las políticas anticorrupción y de la rendición de cuentas, el caso revela cómo la fragmentación de competencias, las deficiencias de coordinación institucional y la complejidad de las redes de corrupción involucradas pueden limitar la eficacia de los mecanismos tradicionales de fiscalización. Diversas estimaciones públicas sitúan el posible impacto fiscal entre 200 mil y 600 mil millones de pesos, dependiendo de la metodología empleada y del periodo analizado (Suárez, 2025; El Financiero, 2025). Más allá de la cuantificación precisa del daño, el huachicol fiscal constituye una expresión paradigmática de corrupción sistémica de alta complejidad y evidencia los obstáculos estructurales que enfrenta el Estado para su prevención, detección y sanción. En este contexto, la corrupción en Pemex persiste como un problema histórico de gran escala, ampliamente documentado (Manríquez, 2011, 2016, 2018b, 2024; Manríquez y De la Fuente, 2013).

Una consecuencia adicional fue la externalización de las sanciones contra las redes del huachicol. Como sostiene Stefano Ritondale, "el verdadero tribunal anticorrupción para los funcionarios mexicanos es la Corte Federal del Distrito Sur de

Nueva York" (SAGE International Australia, 2025, 1:06:09). Esta categórica afirmación subraya que este y otros casos se sancionan fuera del país, lo que evidencia la limitada eficacia del sistema de justicia mexicano —fiscalías y jueces— y del SNA. La recurrencia de procesos en tribunales extranjeros refleja un déficit interno de capacidad punitiva y autonomía institucional. Informes internacionales también caracterizan la corrupción en México como un fenómeno estructural que involucra redes de actores públicos y privados, lo que refuerza la necesidad de órganos verdaderamente autónomos de investigación y sanción (FMI, 2018).

Implicaciones para la rendición de cuentas

La evidencia indica que las limitaciones de los sistemas anticorrupción no se explican solo por su diseño institucional, sino también por una restricción estructural vinculada con las élites, que produce tres efectos:

1. Autorización desde las élites: La corrupción de gran escala se vincula a la cúspide del poder.
2. Negación discursiva: La negación erosiona la base informativa necesaria para las auditorías legal, técnica, política, comunicacional y social.
3. Externalización de la justicia: La dinámica punitiva se desplaza hacia jurisdicciones extranjeras.

En conjunto, estos elementos configuran un patrón de simulación institucional, elitización y tolerancia a la corrupción. Las estructuras formales existen, pero su efectividad se ve limitada por dinámicas políticas que rebasan el diseño normativo, restringiendo la gobernanza democrática y la rendición de cuentas.

5. Principales hallazgos y propuestas concretas

El primer hallazgo indica que los sistemas estatales anticorrupción (SEA) no fracasaron solamente por la debilidad normativa, sino por un vaciamiento institucional, en ocasiones deliberado. Las élites locales operan mediante reglas informales que subvierten el marco formal y generan una inversión institucional en la que "las instituciones informales subvierten a las formales" (Helmke y Levitsky, 2004, p. 728). Este fenómeno se manifiesta en la asfixia presupuestal y la omisión sistemática de nombramientos, que mantienen acéfalos a los órganos clave (Galicia, 2025, párr. 1).

Propuesta: establecer dos garantías constitucionales mínimas: I) un porcentaje presupuestal fijo e irreductible para los SEA y II) mecanismos de designación supletoria cuando los congresos locales omitan los nombramientos durante más de noventa días, incluida la insaculación automática.

El segundo hallazgo identifica un problema de diseño: la imposición de un modelo hiperburocrático uniforme en entidades con capacidades estatales desiguales. La literatura advierte que "la configuración jurídica de las Secretarías Ejecutivas […] pone en riesgo la consecución de los objetivos" (Figueroa, 2024, p. 102). No obstante, existen avances graduales en la estandarización e interoperabilidad de datos, incluido el procesamiento de declaraciones patrimoniales y de intereses mediante la Plataforma Digital Nacional, que operan como mínimos funcionales (SESNA, 2024, pp. 24-25).

Propuesta: simplificar el diseño institucional. Las secretarías ejecutivas deben operar como nodos técnicos de inteligencia y datos, no como arenas políticas. Asimismo, el Comité Coordinador debe flexibilizar su integración y permitir adaptaciones acordes con la capacidad institucional de cada entidad federativa.

Un tercer hallazgo confirma que la parálisis de los nombramientos constituye un mecanismo central de captura. La omisión legislativa funciona como un veto *de facto.*

Propuesta: Establecer un mecanismo contra la parálisis institucional. Si los congresos locales incumplen plazos, la designación debe resolverse mediante la insaculación de perfiles previamente evaluados o por atracción de un órgano técnico nacional. El objetivo es eliminar el poder de bloqueo mediante la inacción.

El cuarto hallazgo ocurre en el ámbito financiero, por las dificultades de un mandato sin financiamiento.

Propuesta: En el ámbito estatal, indexar el presupuesto de los SEA a un porcentaje fijo de los ingresos estatales y blindarlo frente a recortes discrecionales (Merino, 2025, p. 11). En el ámbito federal, fortalecer el Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) mediante una partida específica, directa y multianual destinada a financiar los sistemas estatales anticorrupción, distribuida con criterios técnicos, indicadores de desempeño y reglas transparentes, para garantizar su efectividad y autonomía frente a limitaciones presupuestarias locales.

Finalmente, las capacidades existentes deben ser utilizadas estratégicamente.

Propuesta: Aprovechar las microvictorias institucionales —como la declaración 3 de 3 y la Plataforma Digital Nacional— para articular la participación ciudadana y el litigio estratégico, así como para fortalecer los mecanismos preventivos de control. Estas prácticas podrían integrarse en una política nacional vinculante de transparencia y datos abiertos anticorrupción.

6. Consideraciones finales y agenda

La paradoja de los SEA radica en que, pese a haber sido diseñados para contener la corrupción, existen grupos y élites que han logrado controlar a muchos de ellos. El problema no radica en la ausencia de normas, sino en subestimar el peso de las

instituciones informales. Diseñar políticas anticorrupción efectivas exige abandonar los supuestos meramente normativos y reconocer la lógica real del poder.

El análisis muestra que los SEA operan mediante "mimetismo isomórfico" o una simulación isomórfica: las estructuras formales cumplen los requisitos legales, pero no generan efectos sustantivos (Pritchett et al., 2013, p. 2).[4] Superar esta condición exige pasar del diagnóstico a las intervenciones estructurales.

Agenda de investigación

La literatura ha desarrollado ampliamente la fase descriptiva. El consenso sobre la subordinación de las instituciones formales a reglas informales (Helmke y Levitsky, 2004, p. 728) exige avanzar hacia el análisis de las hipótesis causales. Se proponen tres líneas prioritarias:

1. Modelado econométrico: Desarrollar modelos que correlacionen las vacantes en los SEA con los recortes presupuestales y diversos indicadores de corrupción: adjudicaciones directas, desvíos, nepotismo, observaciones no solventadas, clientelismo, opacidad, negativas de acceso a la información, presencia de élites y cacicazgos, denuncias anónimas y escándalos de corrupción. Esto permitirá detectar indicios de captura institucional, y diseñar mecanismos de contención.
2. Análisis a nivel estatal-municipal: Analizar cómo la disfuncionalidad estatal afecta a las contralorías municipales. El objetivo es determinar si la parálisis institucional facilita la formación de redes de corrupción en el ámbito local y viceversa.
3. Estudios comparados: Desarrollar estudios transnacionales para identificar mecanismos de resiliencia institucional. La pregunta central no es por qué fallan las instituciones, sino por qué algunas sobreviven a la captura. El combate a la corrupción no puede reducirse al diseño normativo. Requiere instituciones concebidas bajo la premisa de que enfrentarán intentos de captura, sabotaje y adaptación estratégica por parte de redes de corrupción o mafias. El desafío consiste en diseñar arreglos institucionales capaces de operar y alinear eficazmente los incentivos adecuados en contextos donde las prácticas informales condicionan el ejercicio del poder.

[4] El "mimetismo isomórfico" describe la adopción de estructuras institucionales formalmente legítimas que encubren una capacidad operativa insuficiente. Este concepto permite analizar la distancia entre el diseño normativo y el funcionamiento efectivo de los SEA.

7. Conclusiones

A más de una década de su concepción constitucional, la trayectoria de los sistemas estatales anticorrupción en México, durante el periodo 2015-2025, constituye uno de los laboratorios sociopolíticos más fascinantes y complejos de América Latina. El análisis dialéctico desarrollado en esta investigación muestra que la ambiciosa promesa normativa —tesis— colisionó con las estructuras arraigadas del clientelismo subnacional —antítesis 1 y 2—. Sin embargo, la evidencia empírica contemporánea impide formular juicios absolutos: el resultado no ha sido la erradicación de la corrupción ni la desaparición total de las instituciones, sino una profunda simulación acompañada de un debilitamiento parcial y diferenciado de los SEA y el SNA —síntesis—. Este resultado obliga a repensar la forma en que el Estado diseña las políticas públicas. En este sentido, la simulación isomórfica no constituye una falla incidental, sino un resultado estructural de la interacción entre el diseño institucional formal y las prácticas políticas informales.

En conclusión, la agenda de investigación para el periodo 2026-2030 deberá partir del reconocimiento de que el diseño institucional idealizado fue severamente limitado. El análisis también identificó un patrón discursivo y consistente mediante el cual la élite gobernante redefine la visibilidad del problema, reduce la presión institucional y favorece la reproducción de estructuras formales ineficaces contra la corrupción. La ineficacia descrita no puede atribuirse de manera preponderante a los sistemas estatales. El reto de las ciencias sociales ya no consiste en juzgar la simulación o la captura de los sistemas estatales anticorrupción, sino en analizar su funcionamiento para diseñar, con base en la evidencia empírica y el método científico, prácticas institucionales y mecanismos de contención eficaces incluso en los entornos políticos más profundamente adversos y clientelares.

Referencias

Betanzos, E. y Bermúdez, L. (2025). Diseño institucional de la política pública en materia anticorrupción y los efectos diferenciados a nivel subnacional: un análisis desde la cultura política en México. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (50), 22-40. https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2025.50.91089

Buscaglia, E. (2013). *Vacíos de poder en México: Cómo combatir la delincuencia organizada*. Debate.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016a). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016b). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2025, 20 de marzo). "Decreto por el que se expiden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y se reforma el artículo 37, fracción xv, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5752569&fecha=20/03/2025

El Financiero. (2025, 7 de octubre). Avanza el combate a las factureras y al huachicol fiscal: Van más de 100 querellas y 59 denuncias en 2 años. *El Financiero*. https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2025/10/07/avanza-el-combate-a-las-factureras-y-al-huachicol-fiscal-van-mas-de-100-querellas-y-59-denuncias-en-2-anos/

Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis: The critical study of language*. Longman.

Figueroa, A. (2024). Las secretarías ejecutivas de los sistemas anticorrupción de México: Naturaleza jurídica y sus efectos en el control de la corrupción. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 57*(169), 67–103. https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2024.169.18626

Fondo Monetario Internacional. (2018). *Mexico: 2018 Article IV consultation—Press release; staff report; and staff statement* (IMF Country Report No. 18/307). https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2018/11/07/mexico-2018-article-iv-consultation-press-release-staff-report-and-staff-statement-46343

Galicia, M. (2025, 7 de agosto). El Sistema Nacional Anticorrupción y las designaciones que nunca llegan. *Desarmar la Corrupción*. https://contralacorrupcion.mx/el-sistema-nacional-anticorrupcion-y-las-designaciones-que-nunca-llegan/

García, K. y Checa, M. (2024, 11 de abril). La Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción, desierta. *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*. https://fundar.org.mx/la-comision-de-seleccion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-desierta/

Georgetown Americas Institute. (2024, 31 de enero). *Assessing the adequacy of anti-corruption institutions in select Latin American countries*. https://americas.georgetown.edu/publications/assessing-the-adequacy-of-anti-corruption-institutions-in-select-latin-american-countries

Gobierno de México. (2019a, 14 de enero). *Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 14 de enero de 2019*. https://www.gob.mx/amlo/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-14-de-enero-de-2019

Gobierno de México. (2019b, 14 de enero). *Conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=mTCUsv519lk

Gobierno de México. (2022, 31 de octubre). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 31 de octubre de 2022*. https://www.gob.mx/amlo/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-31-de-octubre-de-2022

Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics, 2*(4), 725–740. https://doi.org/10.1017/S1537592704040472

Hernández, C. (2022). *Análisis institucional comparado entre los sistemas estatales anticorrupción de Baja California y Jalisco, periodo 2015–2019* [Tesis doctoral, El Colegio de la Frontera Norte]. Repositorio Institucional de El Colegio de la Frontera Norte.

Hevia de la Jara, F. (2006). *La contraloría social mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. CIESAS; Universidad Veracruzana.

Hevia de la Jara, F. (2010). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: El Programa Progresa/Oportunidades en el sur de Veracruz. *Desacatos*, (34), 119–142. https://doi.org/10.29340/34.343

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. (2019, 15 de noviembre). *La corrupción no es cultural, como dijo Peña Nieto*. https://iteso.mx/web/general/detalle?group_id=18165026

Isunza, E. y Olvera, A. (Coords.). (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*. CIESAS; Universidad Veracruzana; Miguel Ángel Porrúa.

Lawyers Council for Civil and Economic Rights–Cyrus R. Vance Center for International Justice. (2024). *Evaluación anticorrupción en Latinoamérica 2023–2024*. https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2024/12/Evaluacion-Anticorrupcion-en-Latinoamerica-23-24.Final_.pdf

López, J. y Pineda, X. (2020). Retos del Sistema Nacional Anticorrupción. En *INAI: Autonomía, funciones, relevancia y retos por venir* (pp. 57–75). Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7087/6.pdf

Manríquez, O. (2011). *¿Accountability* democrática o cosmética, transparencia u opacidad porosa? Retos y perspectivas ante la fiscalización de la Auditoría Superior. En *Undécimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas* (pp. 105–130). Auditoría Superior de la Federación.

Manríquez, O. (2016). Rendición de cuentas y corrupción transnacional en decisiones económicas y contrataciones petroleras en México y Perú: Coordenadas iniciales del caso Repsol. En E. Solano y M. Frutos (Eds.), *El impacto de la reforma energética en México: Una mirada nacional y regional* (pp. 71–109). Universidad Autónoma del Carmen; Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional. https://www.researchgate.net/publication/316172363

Manríquez, O. (2018a). *Transparencia y participación para el fortalecimiento de la democracia y las decisiones públicas: Un análisis institucional a 20 años de evolución de los derechos políticos en la Ciudad de México*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. https://inai.janium.net/janium/Documentos/CT8.pdf

Manríquez, O. (2018b, 21 de junio). Avanza la privatización de los recursos hídricos de México. *Contralínea*, (598), 40–45. https://contralinea.com.mx/interno/semana/avanza-la-privatizacion-de-los-recursos-hidricos-de-mexico/

Manríquez, O. (2020). *¿Puede incidir sustantivamente la ciudadanía en la lucha anticorrupción? Condiciones de participación ciudadana desde la contraloría social y la vigilancia abierta en programas sociales* [Ensayo]. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.19826.84161

Manríquez, O. (2022). *Contraloría social y vigilancia ciudadana activa, dos herramientas de rendición de cuentas a programas sociales: ¿Cómo potenciar la transparencia y prevenir la corrupción del gasto social?* Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México. https://www.researchgate.net/publication/367742770

Manríquez, O. (2024). *Democracia, rendición de cuentas pública y participación ciudadana en México, 1982–2018: El impulso de la sanción cívica-popular en el sector petrolero y la reforma estructural de Felipe Calderón en 2008* [Manuscrito presentado para publicación]. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Manríquez, O. y De la Fuente, A. (2013). Deficiencias y retos para el acceso a la información pública en las contrataciones de Pemex. En C. Lachenal y A. Ruiz (Coords.), *Derecho de acceso a la información: La visión de los usuarios* (pp. 141–173). Gedisa; Fundar, Centro de Análisis e Investigación. https://www.researchgate.net/publication/259931720

Merino, M. (Coord.). (2025). *Informe sobre el combate a la corrupción 2025: Seis experiencias de nuestra América*. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas

y Combate a la Corrupción, IIRCCC. Editorial Universidad de Guadalajara; Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2013). Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation. *The Journal of Development Studies, 49*(1), 1–18. https://doi.org/10.1080/00220388.2012.709614
Ramos, D. (2014, 9 de septiembre). "La corrupción es un asunto cultural": Peña Nieto. *Animal Político*. https://animalpolitico.com/2014/09/la-corrupcion-es-un-asunto-cultural-pena-nieto
SAGE International Australia. (2025, 23 de agosto). *The Mexican Cartels* | Stefano Ritondale | TFP #79 [Video]. YouTube. https://youtu.be/7s6mdGHAlNE
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020a). *Política Nacional Anticorrupción*. https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020b). *Resumen ejecutivo: Política Nacional Anticorrupción*. https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PNA-resumen-ejecutivo.pdf
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción [SESNA]. (2024). *Avance y resultados: enero 2023-junio 2024. Programa Institucional 2020-2024 de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción*. https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/Informe-de-Avance-y-Resultados-2023-2024.pdf
Suárez, K. (2025, 8 de junio). El huachicol fiscal, un boquete de más de 9.000 millones de dólares al año para las finanzas mexicanas. *El País*. https://elpais.com/mexico/2025-06-09/el-huachicol-fiscal-un-boquete-de-mas-de-9000-millones-de-dolares-al-ano-para-las-finanzas-mexicanas.html
Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023, 2 de octubre). La Corte autoriza al Pleno del INAI para que provisionalmente pueda sesionar con menos de cinco personas comisionadas [Comunicado de prensa 341/2023]. https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=7531
Vélez, J. (2022). Sistema Nacional Anticorrupción. Su ineficacia en el fortalecimiento del Estado de Derecho. *Díkê: Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, *16*(32), 301–329. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/dike/article/download/42280/39027
Villanueva, D. (2025, 2 de octubre). Reportan perjuicio de 600 mil millones de pesos por huachicol fiscal. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/noticia/2025/10/02/economia/reportan-perjuicio-de-600-mil-millones-de-pesos-por-huachicol-fiscal.
Wachauf, D. (2025, 11 de septiembre). Hay 8 puertos y 555 empresas ligados al huachicol fiscal. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/nacion/hay-8-puertos-y-555-empresas-ligados-al-huachicol-fiscal/

Wodak, R. (2001). What CDA is about: A summary of its history, important concepts and its developments. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Methods of critical discourse analysis* (pp. 1–13). SAGE.

Capítulo 3

Implementación de políticas anticorrupción en contextos diferenciados: retos de coordinación y de capacidades institucionales en el ámbito municipal

Felipe Alejandro Salasplata Cázares

Resumen

Este capítulo analiza los retos que plantea la implementación de políticas anticorrupción en contextos diferenciados, con énfasis en el ámbito municipal mexicano. Desde el enfoque de políticas públicas, examina las brechas entre el diseño normativo y la operación efectiva, así como la influencia de la coordinación y las capacidades institucionales como factores esenciales. La metodología comprende la revisión de literatura especializada en implementación de políticas públicas y gobernanza, además del análisis de evidencia sobre el funcionamiento general de los sistemas anticorrupción en México.

Entre los principales hallazgos, se advierte que las condiciones institucionales determinan la forma en que las políticas se adoptan y ejecutan, lo que genera desigualdades de implementación que limitan su efectividad. Asimismo, la ausencia de mecanismos operativos de coordinación y la falta de alineación entre el diseño de las políticas y las capacidades disponibles dificultan su aplicación. En respuesta, se proponen medidas orientadas a adaptar la implementación diferenciada de políticas, el desarrollo de capacidades institucionales, establecer mecanismos eficaces de coordinación efectivos y brindar el acompañamiento técnico a los municipios. El capítulo concluye que la adopción de un enfoque integral es fundamental para mejorar la efectividad de las políticas anticorrupción en contextos locales.

Palabras clave: Políticas anticorrupción, implementación de políticas públicas, coordinación interinstitucional, capacidades institucionales, municipios.

Abstract

This chapter analyzes the challenges posed by the implementation of anti-corruption policies in differentiated contexts, with particular emphasis on Mexican municipalities. From a public policy perspective, it examines the gaps between regulatory design and effective operation, as well as the influence of the interinstitutional coordination and institutional capacities on policy outcomes. The methodology comprises a theoretical review of specialized literature on public policy implementation and governance, together with an analysis of empirical evidence related to the general functioning of anti-corruption systems at the subnational level in Mexico. The findings indicate that institutional conditions determine how policies are adopted and implemented, creating disparities in the implementation that limit their effectiveness. Likewise, the lack of operational coordination mechanisms and the misalignment between policy design and available institutional capacities hinder implementation. In response, the chapter proposes measures aimed at adapting implementation to local conditions, developing institutional capacities, establishing effective coordination mechanisms, and providing technical support to municipalities. It concludes that adopting a comprehensive approach is essential to improve the effectiveness of anti-corruption policies in local contexts.

Keywords: *Anti-corruption policies, public policy implementation, interinstitutional coordination, institutional capacities, municipalities.*

1. Introducción

En los últimos años, la consolidación de las políticas de integridad pública y combate a la corrupción en México se ha apoyado en un entramado institucional orientado a fortalecer la prevención, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. En este contexto, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y de sus homólogos en las entidades federativas representó un esfuerzo significativo para articular a diversas autoridades mediante la coordinación institucional y la corresponsabilidad.

No obstante, uno de los principales desafíos, más allá del diseño normativo e institucional de estos sistemas, es su implementación efectiva en el ámbito local. La traducción de políticas, estrategias y lineamientos generales en acciones concretas enfrenta condiciones distintas entre los entes públicos, especialmente en el ámbito municipal. Estas diferencias no solo responden a factores demográficos o económicos, sino también a las capacidades institucionales, los recursos disponibles, las estructuras organizacionales y el grado de profesionalización del servicio público.

Las políticas anticorrupción —caracterizadas por su naturaleza transversal y por requerir la participación coordinada de múltiples actores— enfrentan un entorno de implementación complejo, en el que no puede asumirse que todas las instituciones cuentan con las mismas condiciones. La expectativa de que un mismo conjunto de instrumentos funcione de igual manera en contextos distintos limita su efectividad y dificulta el cumplimiento de sus objetivos.

Estas complejidades resultan particularmente evidentes en el ámbito municipal. Como orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, los municipios desempeñan un papel fundamental en la implementación de políticas públicas, incluidas las orientadas a la integridad y el combate a la corrupción. Sin embargo, también suelen enfrentar restricciones en términos de capacidades técnicas, operativas y organizacionales, lo que incide directamente en la forma en que dichas políticas son adoptadas y ejecutadas.

A ello se añade la complejidad inherente a los mecanismos de coordinación interinstitucional. Si bien los sistemas anticorrupción contemplan espacios formales de coordinación entre autoridades, en la práctica persisten desafíos relacionados con la definición de competencias, la generación de incentivos adecuados y la construcción de mecanismos operativos que permitan una colaboración efectiva entre los distintos órdenes de gobierno.

A partir de este contexto, el presente trabajo analiza los principales retos que enfrenta la implementación de políticas anticorrupción en contextos locales específicos, con énfasis en el ámbito municipal, destacando el papel de la coordinación interinstitucional y de las capacidades institucionales como factores determinantes de su efectividad. Asimismo, se busca identificar rutas de fortalecimiento que permitan avanzar hacia esquemas de implementación más coherentes que reconozcan la diversidad institucional y promuevan soluciones acordes a las condiciones específicas de cada entorno.

2. La implementación de políticas anticorrupción en contextos locales

El análisis de las políticas anticorrupción ha tendido a concentrarse en su diseño normativo e institucional, privilegiando la creación de marcos legales, órganos especializados y mecanismos formales. Sin embargo, la literatura sobre políticas públicas ha señalado de manera consistente que la efectividad de una política no depende exclusivamente de su diseño, sino de los procesos mediante los cuales se implementa en contextos concretos (Pressman & Wildavsky, 1973; Hill & Hupe, 2002).

Desde esta perspectiva, la implementación puede entenderse como el conjunto de decisiones, acciones e interacciones que traducen los objetivos normativos de una política en resultados observables. Este proceso no es lineal ni automático; se

encuentra mediado por factores institucionales, organizacionales y contextuales que influyen en la manera en que los actores públicos interpretan, adaptan y ejecutan las disposiciones formales (Lipsky, 1980; Winter, 2012).

En las políticas anticorrupción, estas complejidades se acentúan debido a su naturaleza transversal. A diferencia de las políticas sectoriales tradicionales, las estrategias de integridad pública requieren la participación coordinada de múltiples instituciones con competencias diferenciadas, como los órganos internos de control, las entidades fiscalizadoras, los tribunales penales y administrativos, y las autoridades investigadoras. Esta multiplicidad de actores dificulta la alineación de objetivos, la delimitación de competencias y la articulación operativa (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2017).

En México, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) surgió precisamente por la necesidad de desarrollar estos esfuerzos bajo un esquema de coordinación institucional. A través de su diseño, el SNA establece principios, políticas y mecanismos comunes que orientan la actuación de las autoridades en los distintos órdenes de gobierno, promoviendo una visión integral del combate a la corrupción. No obstante, la existencia de este marco no garantiza, por sí misma, su implementación efectiva en el ámbito nacional ni en el subnacional.

Uno de los principales desafíos deriva de la tensión entre la homologación de las políticas y la diversidad de los contextos en los que deben operar. Con frecuencia, las políticas anticorrupción se formulan bajo supuestos de similitud institucional, lo que implica que los instrumentos diseñados a nivel nacional o estatal se conciban para ser aplicados de manera uniforme; sin embargo, en la práctica, los entes públicos presentan diferencias significativas en términos de capacidades, recursos y estructuras organizativas, lo que condiciona la forma en que dichas políticas son adoptadas e implementadas (Grindle, 2017).

Esta complejidad adquiere particular relevancia en el ámbito municipal, donde la distribución de funciones entre órdenes de gobierno ha dado lugar a una amplia variedad de formas de organización institucional. En el caso de los municipios mexicanos, estas diferencias se manifiestan en aspectos como la disponibilidad de personal especializado, el acceso a herramientas tecnológicas, la estabilidad financiera y la fortaleza de sus órganos de control. Como resultado, la implementación de políticas anticorrupción no ocurre en un entorno uniforme, sino en contextos diferenciados que influyen en su operación.

Asimismo, la literatura sobre implementación de políticas públicas ha subrayado la importancia de los llamados "actores de nivel de calle" (*street-level bureaucrats*), quienes, en el ejercicio cotidiano de sus funciones, toman decisiones que inciden directamente en los resultados (Lipsky, 1980). En el ámbito anticorrupción, entre estos actores se encuentran las personas servidoras públicas encargadas de recibir

denuncias, sustanciar procedimientos administrativos, investigar esos mismos hechos o llevar a cabo auditorías, cuyas condiciones de trabajo y márgenes de actuación influyen en la efectividad de los mecanismos institucionales.

En este contexto, resulta insuficiente analizar las políticas anticorrupción únicamente desde su diseño formal, por lo que es necesario incorporar una perspectiva de implementación que permita identificar los retos entre lo normativo y lo operativo, así como los factores que facilitan u obstaculizan la materialización de sus objetivos. Este análisis es relevante para los sistemas anticorrupción en el ámbito local, en los que la implementación de las políticas exige mecanismos efectivos de coordinación y capacidades institucionales suficientes para traducir los acuerdos en resultados.

3. Contextos institucionales en el ámbito municipal

Analizar la implementación de políticas anticorrupción en el ámbito municipal requiere partir del reconocimiento de una característica estructural del Estado mexicano: la diversidad institucional de sus municipios. Lejos de constituir un conjunto uniforme de unidades administrativas, los municipios presentan diferencias sustantivas en términos de capacidades organizacionales, recursos disponibles, marcos normativos y condiciones operativas, lo que indudablemente incide en la forma en que las políticas públicas son adoptadas e implementadas (Cabrero, 2005; Arellano & Cabrero, 2011).

En México, el municipio es el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía y, al mismo tiempo, uno de los más diversos. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), algunos municipios cuentan con estructuras administrativas amplias, mayores niveles de profesionalización y acceso a recursos tecnológicos, mientras que otros operan con plantillas limitadas, capacidades técnicas reducidas y alta rotación del personal (Inegi, 2023). Estas diferencias no solo responden a factores demográficos o económicos, sino también a trayectorias políticas e institucionales, así como a la forma en que se han configurado sus estructuras de gobierno.

En este contexto, las políticas anticorrupción enfrentan condiciones complejas; a diferencia de otros ámbitos de implementación, las estrategias de integridad requieren la operación de funciones especializadas, tales como la investigación de faltas administrativas, el desarrollo y la resolución de procedimientos, la atención de denuncias y el uso de herramientas para el seguimiento de casos y la revisión del ejercicio de los recursos. Estas funciones demandan capacidades que no se encuentran distribuidas de manera uniforme entre los municipios.

Uno de los ámbitos donde estas diferencias resultan más evidentes son los Órganos Internos de Control (OIC). Aunque la Ley General de Responsabilidades

Administrativas establece obligaciones claras para las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras, muchos municipios enfrentan dificultades para cumplir con estas funciones de manera efectiva. Entre los principales retos se encuentran la insuficiencia de personal especializado, la concentración de funciones en un número reducido de personas servidoras públicas y la autonomía operativa limitada de estos órganos.

A ello se suma la persistencia de retos tecnológicos en este orden de gobierno. La implementación de instrumentos como sistemas de denuncias, plataformas de seguimiento o mecanismos de interconexión de información requiere capacidades que no siempre están disponibles, particularmente en municipios de menor tamaño o con restricciones presupuestarias. Esta situación limita la posibilidad de coordinar esfuerzos con instancias estatales o federales y condiciona la puesta en marcha oportuna de los mecanismos institucionales.

El caso del estado de Chihuahua ilustra de manera clara estas dinámicas, pues en el marco del Sistema Estatal Anticorrupción, se han impulsado diversas iniciativas orientadas a fortalecer la coordinación y promover la adopción de herramientas comunes entre los entes públicos. Sin embargo, al trasladar estas iniciativas al ámbito municipal se observan diferencias significativas en la capacidad de respuesta de los municipios; mientras algunos cuentan con estructuras más consolidadas y mayor disposición para adoptar diversos instrumentos en la materia, otros enfrentan limitaciones que dificultan su implementación, particularmente en lo que respecta a la operación de sus órganos de control y la gestión de información.

Estas condiciones generan un escenario en el que las políticas anticorrupción, aun cuando cuentan con un marco normativo robusto, se implementan de manera diferenciada. En algunos casos, los instrumentos logran integrarse a la actividad cotidiana de las instituciones; en otros, su adopción es parcial o meramente formal. Este fenómeno refleja una de las principales áreas de oportunidad entre el diseño y la implementación de políticas públicas en contextos distintos (Grindle, 2017).

En este sentido, es necesario adoptar una perspectiva que reconozca la diversidad institucional como un elemento central del análisis; por tanto, más que asumir la aplicación uniforme de las políticas, se debe considerar que su efectividad depende, en gran medida, de su capacidad para adaptarse a contextos específicos. Esto implica no solo plantear posibles ajustes a los instrumentos políticos, sino también fortalecer las capacidades institucionales de los entes responsables de su implementación.

Asimismo, este contexto plantea retos importantes para la coordinación interinstitucional. La interacción entre autoridades estatales y municipales no se desarrolla en condiciones de simetría; por ello, se requieren esquemas más flexibles que consideren las capacidades y las limitaciones de cada actor. Sin estos mecanismos,

existe el riesgo de que las políticas anticorrupción se conviertan en mandatos con baja efectividad.

En suma, la implementación de políticas anticorrupción en el ámbito municipal no puede comprenderse sin considerar la diversidad de los contextos institucionales a los que estas se dirigen. Reconocer esta complejidad permite explicar los desafíos de su aplicación y diseñar estrategias más adecuadas para fortalecer su eficacia.

4. Retos de coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional constituye un componente esencial de la implementación de políticas anticorrupción, pues estas requieren la intervención de múltiples autoridades con competencias en prevención, detección, investigación y sanción. La colaboración y el trabajo conjunto entre instituciones facilitan la operación de los mecanismos existentes y condicionan la posibilidad de alcanzar los objetivos de estas políticas públicas (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2017).

Como se señaló, el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción en México (SNA) y de los sistemas locales responde a la necesidad de coordinar a diversas instancias mediante un enfoque integral. Sin embargo, como ha advertido la literatura sobre gobernanza, las estructuras formales de coordinación no garantizan, por sí mismas, la articulación efectiva entre los actores (Agranoff, 2006; Peters, 2015). En este sentido, la coordinación debe entenderse como un proceso que trasciende lo institucionalmente previsto y se materializa en la interacción cotidiana entre las autoridades.

Desde otra perspectiva, la coordinación interinstitucional comprende, al menos, cuatro elementos: la alineación de objetivos, la claridad en la distribución de competencias, la existencia de mecanismos operativos de interacción y la generación de incentivos que favorezcan la colaboración (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010), por lo que puede deducirse que la debilidad en cualquiera de estos componentes se traduce en problemas que afectan directamente la implementación de políticas públicas.

En el ámbito local, estos problemas se manifiestan con intensidad, especialmente en la relación entre autoridades federales, estatales y municipales. A continuación, se presentan los principales retos de coordinación identificados.

4.1 Ambigüedad y delimitación funcional

Uno de los desafíos más recurrentes es la falta de precisión en la delimitación de funciones entre las distintas autoridades involucradas. Si bien el marco normativo establece funciones generales, su operación en contextos concretos puede generar

zonas de ambigüedad, particularmente en la interacción entre instancias de distintos órdenes de gobierno.

Esta situación puede derivar en duplicidades, vacíos de actuación o conflictos competenciales que afectan la continuidad de los procesos. La ausencia de criterios operativos compartidos dificulta, por ejemplo, la canalización de denuncias y la coordinación de investigaciones que involucran a más de una autoridad, lo que introduce retrasos y reduce la efectividad de los mecanismos institucionales.

4.2 Insuficiencia de mecanismos operativos de coordinación

Si bien los sistemas anticorrupción contemplan espacios formales de coordinación, estos suelen ubicarse en un nivel estratégico y no necesariamente se traducen en herramientas prácticas para la colaboración cotidiana entre instituciones.

La coordinación efectiva requiere instrumentos específicos, como protocolos de actuación conjunta, esquemas de intercambio de información, canales de comunicación institucionalizados y plataformas tecnológicas interoperables. Sin estos, la interacción entre autoridades depende en gran medida de arreglos informales, lo que limita su certeza y sostenibilidad.

4.3 Asimetrías en la interacción institucional

La coordinación se desarrolla en un contexto de relaciones asimétricas entre los actores involucrados. Estas asimetrías no solo se expresan en términos de recursos o capacidades, sino también en la posición de cada institución dentro del sistema.

En la práctica, estas diferencias pueden traducirse en dinámicas de coordinación en las que algunas instituciones concentran la carga operativa o definen las condiciones de interacción. Esto dificulta la construcción de esquemas colaborativos equilibrados y puede generar dependencia de ciertos actores, afectando la sostenibilidad de los procesos de coordinación.

Reconocer estas asimetrías es fundamental para diseñar mecanismos que no reproduzcan desigualdades, sino que permitan una participación más efectiva de los distintos actores involucrados.

4.4 Incentivos y lógica institucional

Otro factor relevante para la coordinación interinstitucional es la existencia —o ausencia— de incentivos para la colaboración. Las instituciones públicas operan bajo marcos normativos, organizacionales y políticos que orientan sus prioridades, las cuales no siempre coinciden con los objetivos generales de los sistemas anticorrupción.

En este contexto, la coordinación puede percibirse como una actividad adicional que no necesariamente produce beneficios directos para las instituciones participantes. Esta situación resulta especialmente relevante en el ámbito municipal, donde las prioridades operativas suelen concentrarse en la prestación de servicios básicos.

La falta de incentivos claros limita la disposición de las instituciones para involucrarse activamente en esquemas de coordinación, lo que reduce su alcance y efectividad.

4.5 Coordinación vertical y horizontal

Finalmente, es importante distinguir entre los distintos planos en los que se desarrolla la coordinación. Por una parte, la coordinación vertical se refiere a la interacción entre órdenes de gobierno; por otra, la coordinación horizontal alude a la articulación entre instituciones del mismo nivel.

Ambas dimensiones presentan desafíos específicos. La coordinación vertical requiere mecanismos que no se limiten a la transmisión de lineamientos, sino que incorporen procesos de acompañamiento y adaptación a contextos locales. La coordinación horizontal, por otro lado, debe atender tanto la organización interna de las instituciones como la falta de integración entre sus áreas.

En conjunto, estas dimensiones evidencian que la coordinación interinstitucional es un proceso complejo que requiere abordarse desde una perspectiva integral.

En resumen, los retos de la coordinación interinstitucional no se explican únicamente por deficiencias en el diseño institucional, sino por la ausencia de condiciones que permitan su materialización. Abordarlo desde esta óptica implica avanzar hacia esquemas de coordinación más flexibles, con mecanismos claros de interacción, reconocimiento de las dinámicas entre actores e incentivos que favorezcan la colaboración.

5. Capacidades institucionales y dificultades de implementación

Como se destacó en la segunda sección del presente texto, para analizar cómo se implementan las políticas anticorrupción en el ámbito local es necesario examinar las capacidades institucionales de los organismos encargados de llevarlas a la práctica. Más allá del diseño normativo, la eficacia de estas políticas depende de la disponibilidad de recursos, estructuras y habilidades que permitan materializar sus objetivos (Fukuyama, 2013; Grindle, 1997).

En el ámbito municipal, las capacidades institucionales presentan variaciones significativas que inciden directamente en la forma en que las políticas anticorrupción se adoptan y se implementan. Estas diferencias pueden limitar la capacidad

de las instituciones para traducir los objetivos normativos en resultados concretos, evidenciando los desafíos propios del proceso de implementación (Pressman & Wildavsky, 1973). Bajo esa lógica, a continuación, se muestran algunas dimensiones de la capacidad institucional.

5.1 Dimensiones de la capacidad institucional

En este análisis, las capacidades institucionales se agrupan en tres dimensiones interrelacionadas: técnica, organizacional y tecnológica. Esta distinción permite identificar de manera más precisa los factores que inciden en la implementación de las políticas anticorrupción.

a) Capacidades técnicas: Se refieren a los conocimientos, las habilidades y la experiencia del personal encargado de operar los mecanismos institucionales. Son fundamentales para desempeñar funciones como la investigación de faltas administrativas, la substanciación de procedimientos y la aplicación correcta del marco normativo. En el ámbito municipal, suelen verse limitadas por la escasez de personal especializado, la ausencia de programas de capacitación continua y la alta rotación de las personas servidoras públicas. Estas condiciones afectan el desarrollo de los procesos y dificultan la consolidación de prácticas estables.
b) Capacidades organizacionales: Están relacionadas con la estructura interna de las instituciones, la distribución de funciones y la existencia de procedimientos formales que orienten la actuación administrativa. En este ámbito, uno de los principales desafíos radica en la falta de estructuras que permitan la actuación adecuada de las autoridades competentes. En la práctica, es frecuente que una misma unidad, o incluso una sola persona, concentre tareas de investigación, substanciación, seguimiento y resolución. Esta situación no solo contraviene el marco normativo, sino que también limita la eficiencia y la validez de los procesos. Asimismo, la ausencia de manuales, protocolos y lineamientos internos dificulta la estandarización de los procedimientos, genera variaciones en la forma como se aplican los mecanismos institucionales y aumenta la dependencia de criterios individuales, es decir, favorece la discrecionalidad.
c) Capacidades tecnológicas: Constituyen un componente cada vez más relevante para la implementación de políticas anticorrupción. La gestión de denuncias, el seguimiento de expedientes y la generación de información requieren herramientas que permitan procesar y sistematizar los datos de manera eficiente.

   En el ámbito municipal, estas capacidades a menudo suelen ser limitadas. Persisten restricciones relacionadas con la infraestructura, la conectivi-

dad y el acceso a sistemas especializados, lo que obliga a operar procesos de manera manual o mediante herramientas obsoletas. Esta situación reduce la eficiencia, dificulta la trazabilidad de los casos y limita el aprovechamiento de la información para la toma de decisiones.

En el caso de Chihuahua, se ha identificado que la implementación de herramientas tecnológicas ha mostrado resultados importantes, evidenciando que su efectividad depende no solo de su disponibilidad, sino de las condiciones institucionales para su adopción y uso.

5.2 Retos de implementación

La interacción de estas dimensiones da lugar a distintas brechas de implementación. En el ámbito municipal, estos retos pueden observarse en patrones recurrentes de operación institucional. Una de las manifestaciones más frecuentes es la adopción formal de instrumentos de política sin su correspondiente operación efectiva. En estos casos, los municipios cuentan con reglamentos, sistemas o lineamientos, pero estos no se traducen en prácticas institucionales consistentes.

Otra de las manifestaciones se observa en la implementación parcial de los procesos, es decir, cuando algunas funciones, como la recepción de denuncias, pueden desarrollarse de manera regular, mientras que otras, como la investigación o la resolución de procedimientos, presentan rezagos o limitaciones.

Asimismo, en muchos casos, la operación de los mecanismos anticorrupción depende de capacidades individuales y de voluntades, más que de procesos institucionales. Esto genera vulnerabilidad ante cambios de administración o rotación de personal, afectando la continuidad de los procesos.

Finalmente, pueden presentarse escenarios de falta de coordinación interna en los que las distintas áreas involucradas no operan de manera integrada, aun cuando exista un marco formal que lo prevea.

5.3 Implicaciones para la implementación de la política

El reconocimiento de estas dificultades tiene implicaciones relevantes para el análisis y el diseño de políticas anticorrupción. En primer lugar, evidencia que se debe considerar el grado de integración en la operación práctica e institucional para que estas políticas sean efectivas.

En segundo lugar, muestra la necesidad de incorporar el fortalecimiento de capacidades como un componente central de la política, y no como un elemento complementario. Esto implica atender de manera simultánea las dimensiones técnica, organizacional y tecnológica.

Finalmente, advierte que estas dificultades no son atribuibles exclusivamente a los entes responsables de la ejecución, sino que reflejan una desalineación entre el diseño de la política y las condiciones reales en las que esta se implementa.

6. Rutas de fortalecimiento: hacia una implementación efectiva de las políticas anticorrupción

Los retos analizados en las secciones anteriores evidencian que la implementación de políticas anticorrupción en el ámbito local enfrenta limitaciones que no pueden resolverse exclusivamente mediante ajustes normativos; por el contrario, requieren un enfoque integral que reconozca las condiciones en las que operan cotidianamente los entes públicos y que permita adaptar estos instrumentos a contextos institucionales distintos.

En este sentido, las rutas de fortalecimiento que se proponen a continuación parten de tres premisas: la necesidad de superar enfoques homogéneos de implementación, la centralidad de las capacidades institucionales y la importancia de construir mecanismos efectivos de coordinación. A partir de estas premisas, se plantean cinco líneas de acción complementarias.

6.1 Implementación diferenciada de políticas anticorrupción

Una de las principales limitaciones en la implementación de políticas anticorrupción radica en la aplicación de instrumentos diseñados bajo supuestos de homogeneidad institucional. Frente a ello, resulta necesario transitar hacia un enfoque de implementación diferenciada que reconozca las condiciones específicas de los entes públicos, particularmente en el ámbito municipal.

En términos operativos, este enfoque puede traducirse en la distinción y la clasificación de municipios con base en criterios como capacidades técnicas y presupuestales, estructura organizacional y nivel de desarrollo institucional. A partir de estas tipologías, será posible diseñar esquemas de implementación escalonados que definan niveles progresivos de adopción de instrumentos de política pública.

Este planteamiento no implica flexibilizar los objetivos de la política anticorrupción, sino ajustar los medios para su cumplimiento, de manera que estos resulten viables en distintos contextos institucionales.

6.2 Fortalecimiento integral de capacidades institucionales

El fortalecimiento de capacidades institucionales debe asumirse como un componente central de la política anticorrupción; en este sentido, las estrategias deben atender de manera simultánea las dimensiones técnica, organizacional y tecnológica.

En el ámbito técnico, resulta fundamental consolidar esquemas de capacitación y profesionalización continua y de permanencia, orientados al desarrollo de habilidades prácticas para la operación de mecanismos anticorrupción. Esto no solo incluye el conocimiento normativo, sino también la aplicación de criterios prácticos en los distintos tipos de procedimientos.

En el plano organizacional, es necesario promover estructuras que permitan una distribución adecuada de funciones, así como el desarrollo de manuales, protocolos y lineamientos que contribuyan a la estandarización de procesos. Estas herramientas favorecen la continuidad institucional y reducen la discrecionalidad, así como la dependencia de capacidades individuales.

Por su parte, el fortalecimiento de capacidades tecnológicas requiere estrategias adaptadas a las condiciones de cada municipio. La incorporación de herramientas digitales debe acompañarse de procesos de capacitación y asistencia técnica que aseguren su uso efectivo y su integración en la operación cotidiana, sin dejar de lado las prioridades propias de ese orden de gobierno.

6.3 Desarrollo de mecanismos operativos de coordinación

La efectividad de la coordinación interinstitucional depende de la existencia de mecanismos operativos que permitan su materialización; por lo tanto, es necesario avanzar en el diseño de instrumentos concretos que faciliten la interacción y la colaboración entre instituciones.

Entre estos mecanismos, destacan la definición de protocolos de actuación conjunta, la implementación de esquemas de intercambio de información, la formalización de canales de comunicación institucional y el desarrollo de plataformas interoperables. Estos instrumentos permiten dar continuidad a los procesos y reducen los arreglos informales.

Su diseño debe considerar las condiciones de los entes participantes, de manera que no representen cargas operativas desproporcionadas y puedan ser adoptados de forma efectiva.

6.4 Generación de incentivos para la implementación

La implementación de políticas anticorrupción también se encuentra condicionada, en cierta medida, por los incentivos que enfrentan las instituciones responsables de su ejecución. En el ámbito municipal, donde las prioridades suelen concentrarse en la provisión de servicios básicos y en la atención ciudadana directa, resulta necesario generar mecanismos que vinculen la implementación de estas políticas con beneficios concretos.

Entre las posibles estrategias se encuentran vincular apoyos técnicos o recursos al avance en la implementación, reconocer experiencias que resulten útiles para otros municipios, simplificar procesos mediante herramientas que faciliten su operación y generar de condiciones que permitan a los entes públicos integrar estas acciones sin afectar sus prioridades operativas.

Reflexionar sobre estos incentivos puede contribuir a posicionar la política anticorrupción como un componente relevante dentro de la agenda institucional de los entes públicos.

6.5 Acompañamiento técnico y colaboración multinivel

Finalmente, para fortalecer la implementación, se deben los consolidar esquemas de acompañamiento técnico que permitan a los municipios adoptar y operar instrumentos de política de manera efectiva.

Este acompañamiento debe incluir asesoría, capacitación y seguimiento, y puede ser impulsado por las instancias estatales que integran los sistemas anticorrupción. En este contexto, las secretarías ejecutivas pueden desempeñar un papel relevante como instancias de apoyo técnico y colaboración institucional.

La experiencia emergente en Chihuahua muestra que el acompañamiento cercano a los municipios facilita la adopción de las herramientas y contribuye a su integración en los procesos institucionales. Este enfoque permite transitar de esquemas basados en la emisión de normas o lineamientos hacia modelos de colaboración más efectivos.

En conjunto, estas rutas de fortalecimiento apuntan hacia la construcción de un modelo de implementación que reconozca la diversidad institucional, fortalezca las capacidades existentes y promueva mecanismos efectivos de coordinación.

Este enfoque no solo contribuye a mejorar la operación de las políticas anticorrupción en el ámbito local municipal, sino que también fortalece la funcionalidad de los sistemas anticorrupción en su conjunto.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de este texto permite sostener que la efectividad de las políticas anticorrupción en el ámbito local no depende exclusivamente de la solidez de su diseño normativo ni de la existencia de estructuras formales de coordinación, sino de su capacidad para implementarse en distintos contextos institucionales. En este sentido, el ámbito municipal constituye un espacio crítico donde las condiciones reales de operación inciden de manera directa en los resultados de estas políticas.

Los elementos examinados muestran que las diferencias en las capacidades institucionales no son un aspecto secundario, sino un factor que condiciona la forma como los instrumentos de política son adoptados y ejecutados. Estas diferencias dan lugar a retos de implementación que se expresan en la adopción formal de mecanismos sin una operación efectiva, en la ejecución parcial de los procesos y en la limitada integración de las políticas en la dinámica cotidiana.

Asimismo, este capítulo ha puesto de relieve que la coordinación interinstitucional, aunque constituye un componente central del diseño de los sistemas anticorrupción, enfrenta desafíos que limitan su efectividad en la práctica. La compleja delimitación de funciones, la ausencia de mecanismos operativos, las dinámicas asimétricas entre actores y la falta de incentivos para la colaboración inciden en la capacidad de las instituciones para actuar de manera articulada.

Bajo esa lógica, es necesario transitar hacia enfoques de implementación que reconozcan la diversidad de contextos institucionales y que incorporen mecanismos progresivos. En este marco, las rutas de fortalecimiento propuestas —implementación diferenciada, desarrollo de capacidades institucionales, construcción de mecanismos de coordinación, generación de incentivos y acompañamiento técnico— constituyen un conjunto de acciones orientadas a reforzar el trabajo de implementación de políticas públicas de esta naturaleza.

Este planteamiento implica cambios en la forma de concebir la política anticorrupción en el ámbito subnacional. Más que privilegiar la uniformidad de los instrumentos, se requiere avanzar hacia esquemas que prioricen su viabilidad y su integración en los procesos institucionales. Es importante resaltar que esto no supone renunciar a los objetivos fundamentales de las políticas, sino adecuar los medios para su cumplimiento en contextos diversos.

Finalmente, es importante continuar desarrollando análisis que incorporen la dimensión de implementación en el estudio de los sistemas anticorrupción. En la medida en que estos sistemas operen en entornos institucionales diversos, resultará indispensable generar conocimiento que permita comprender estas dinámicas y diseñar estrategias acordes con las condiciones reales de cada Gobierno.

A partir de este enfoque será posible avanzar hacia políticas anticorrupción más efectivas, con capacidad de incidir de manera sostenida en la prevención y el control efectivo de la corrupción en el país. En este sentido, fortalecer la implementación de políticas anticorrupción no solo implica mejorar la operación de los instrumentos existentes, sino avanzar hacia una comprensión más precisa de las condiciones en las que estos deben aplicarse. Reconocer esta dimensión permite construir respuestas institucionales más pertinentes, con capacidad de incidir de manera consistente en la integridad pública a nivel local.

Referencias

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, *66*(s1), 56–65.

Arellano, D. & Cabrero, E. (2011). *Gobierno y administración pública municipal en México*. Fondo de Cultura Económica.

Bouckaert, G., Peters, B. & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.

Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. (2019). *Política Nacional Anticorrupción*. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance, 26*(3), 347–368.

Grindle, M. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press.

Grindle, M. (2017). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.

Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. Sage.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales*.

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.

OpenAI. (2026). *ChatGPT (Versión GPT-5.3)* [Modelo de lenguaje de gran tamaño]. Respuesta a consultas realizadas por el autor. Abril de 2026.[5]

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*. OECD Publishing.

Peters, B. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.

Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press.

Winter, S. (2012). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. En B. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE handbook of public administration* (pp. 265–278). Sage.

[5] Este capítulo contó con el apoyo de la citada herramienta de inteligencia artificial como auxiliar de organización, redacción y revisión del artículo. El contenido sustantivo, los argumentos y las conclusiones son responsabilidad exclusiva del autor.

Capítulo 4

Las plataformas digitales nacional y estatal como herramientas de inteligencia anticorrupción en Baja California Sur

Servando Espinoza Villavicencio

Resumen

El combate a la corrupción ha evolucionado de un enfoque reactivo a uno preventivo basado en la inteligencia de datos. En este capítulo se analizan el marco jurídico e institucional del Sistema Nacional Anticorrupción y su implementación en Baja California Sur, con especial atención al uso de la inteligencia artificial (IA) y al cruce de grandes volúmenes de datos provenientes de los sistemas que integran las plataformas digitales estatal y nacional (PDE-PDN). La metodología descriptivo-analítica se basa en la revisión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y de la legislación local aplicable. Los resultados muestran que Baja California Sur registra una tasa de incidencia de la corrupción de 23,382 actos por cada 100,000 habitantes, inferior a la media nacional, y posee una madurez operativa que permite la interconexión efectiva de los sistemas S1, S2, S3 y S6 de las plataformas digitales nacional y estatal. Se concluye que el aprovechamiento de los datos públicos mediante tecnologías inteligentes constituye un pilar de la fiscalización moderna en el ámbito subnacional.

Palabras clave: Inteligencia anticorrupción, Plataforma Digital Nacional, Baja California Sur, interoperabilidad sistémica, justicia algorítmica.

Abstract

The fight against corruption has evolved from a reactive approach to a preventive model based on data intelligence. This chapter analyzes the legal and institutional framework of Mexico's National Anti-Corruption System and its implementation in Baja California

Sur, highlighting the use of artificial intelligence (AI) and the cross-referencing of large volumes of data from the systems that comprise the State and National Digital Platforms (PDE and PDN, respectively, according to their Spanish acronyms). The descriptive-analytical methodology is based on a review of the General Law of the National Anti-Corruption System and the applicable local legislation. The results show that Baja California Sur records a corruption incidence rate of 23,382 acts per 100,000 inhabitants below the national average, and has achieved an operational maturity that enables the effective interconnection of Systems S1, S2, S3, and S6 of the National and State Digital Platforms. This chapter concludes that the use of public data through smart technologies constitutes the cornerstone of modern auditing at the subnational level.

Keywords: *Anti-corruption intelligence, National Digital Platform, Baja California Sur, systemic interoperability, algorithmic justice.*

Introducción

En el contexto actual de la gobernanza, la transparencia y el acceso a la información pública han dejado de ser fines en sí mismos para convertirse en insumos fundamentales para la fiscalización.

En el ámbito global, el fenómeno denominado *big data* ha propiciado que los Gobiernos generen y almacenen grandes volúmenes de información sin precedentes; no obstante, la acumulación pasiva de registros no garantiza la rendición de cuentas. El verdadero desafío del siglo XXI no radica en la falta de mecanismos para obtener y almacenar datos como "información valiosa", sino en su resguardo fragmentado y su acumulación en repositorios aislados.

En términos generales, existen miles de sistemas de datos al alcance tanto de la población mundial como de las autoridades. Sin embargo, muchos permanecen aislados y funcionan como archipiélagos burocráticos que impiden una vigilancia estructural del quehacer público.

En México, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) nació con la premisa de articular a las instituciones del Estado para combatir la opacidad de manera coordinada. La piedra angular tecnológica de este esfuerzo es la Plataforma Digital Nacional (PDN), replicada en las entidades federativas mediante las plataformas digitales estatales (PDE). En Baja California Sur, el diseño normativo busca romper el aislamiento de la información al obligar a las dependencias a estandarizar y compartir sus bases de datos, con el fin de facilitar el cruce de variables y la detección automatizada de conductas irregulares.

El desarrollo y la evolución de la inteligencia anticorrupción no pueden entenderse al analizar la gobernanza digital. En el ámbito internacional, el Índice

de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional ha subrayado reiteradamente que los países con mayores niveles de integridad son aquellos que han logrado digitalizar sus procesos de fiscalización. Sin embargo, el modelo mexicano presenta una particularidad: la creación de un sistema nacional que obliga a interconectar datos en el ámbito subnacional. En este sentido, Baja California Sur constituye un caso de estudio relevante, no solo por su cumplimiento normativo, sino también por su resiliencia administrativa.

La relevancia de este estudio radica en demostrar que el cruce de datos no es una tarea meramente informática, sino una estrategia de política pública. La incorporación de la inteligencia artificial al análisis de los sistemas activos de la PDN y la PDE busca reducir la discrecionalidad humana en las etapas de análisis, investigación y auditoría. Este capítulo pretende servir como una hoja de ruta para implementar tecnologías emergentes en los sistemas estatales anticorrupción, a partir de la premisa de que un dato bien utilizado es una herramienta poderosa contra la impunidad. Asimismo, examina la relevancia de las herramientas basadas en la ingeniería de *software* y la inteligencia artificial (IA) para las labores de inteligencia anticorrupción. El análisis toma como eje rector la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y su ley homóloga local. El objetivo general es describir y analizar cómo la interconexión de los sistemas de información —en particular, los relativos a declaraciones patrimoniales (S1), servidores públicos que intervienen en contrataciones (S2), servidores y particulares sancionados (S3), y el sistema de contrataciones públicas (S6)— permite transitar del archivo pasivo a la generación activa de alertas de riesgo.

1. Evolución de la inteligencia anticorrupción: del dato estático al análisis predictivo

En la última década, el concepto de *open data,* o datos abiertos, ha reconfigurado la relación virtual entre el Estado y la sociedad. En el ámbito global, iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) han impulsado a las naciones a publicar grandes volúmenes de información en formatos procesables por máquinas. Sin embargo, la experiencia internacional ha demostrado que la mera difusión de la información no equivale a una transparencia efectiva ni, mucho menos, a la inteligencia anticorrupción. El problema actual no es la falta de datos, sino su segregación informática en repositorios o contenedores digitales estáticos que funcionan de forma individual y aislada. Esta fragmentación impide una vigilancia estructural y obstaculiza la comunicación entre los sistemas.

En México, y específicamente en Baja California Sur, este reto se ha abordado mediante una sólida arquitectura institucional. Los datos disponibles muestran que la entidad se ha posicionado como referente nacional en la materia. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Inegi (ENCIG, 2025), registra una tasa de incidencia de corrupción inferior a la media nacional, de 27,438 actos. Este escenario favorable no es fortuito, sino que responde a la consolidación de capacidades técnicas y operativas.

Al primer trimestre de 2026, Baja California Sur forma parte del grupo avanzado de 24 entidades que cuentan con un programa de implementación de la Política Estatal Anticorrupción (PI-PEA) en ejecución (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción [SESNA], 2026). Esta madurez institucional se refleja en su capacidad de interconexión con la PDN y en el suministro actualizado de información a sistemas críticos. La utilidad de estas plataformas no debe medirse por la cantidad de datos almacenados, sino por su capacidad de interoperabilidad. Como se analizará más adelante, el cruce de miles de datos interconectados mediante algoritmos constituye la inteligencia estratégica necesaria para transitar hacia una fiscalización preventiva y automatizada.

Para dimensionar el reto de Baja California Sur, es preciso observar las tendencias globales. Países como Estonia y Corea del Sur han implementado sistemas de "interoperabilidad por defecto", en los que las bases de datos gubernamentales están diseñadas para conectarse desde su origen. En contraste, el sistema federal mexicano enfrenta el desafío de la heterogeneidad tecnológica, pues cada entidad federativa y cada municipio presentan ritmos distintos de digitalización.

La utilidad de las plataformas de datos radica en su capacidad para transformar el "ruido digital" en información útil para la toma de decisiones. Según el Banco Mundial, la segmentación de datos en las administraciones públicas puede incrementar los costos operativos hasta en un 30% y ocultar patrones de fraude que solo son visibles mediante el análisis de redes complejas (Banco Mundial, 2022). Por ello, el esfuerzo de interconexión en México, liderado técnicamente por la Plataforma Digital Nacional, busca estandarizar lenguajes de programación y protocolos de transferencia —como las interfaces de programación de aplicaciones (API) de interconexión— para que el análisis sea uniforme sin importar el origen de los datos.

2. Diagnóstico estadístico de Baja California Sur

La solidez técnica de Baja California Sur en el ecosistema digital nacional no es solo teórica, sino que se refleja en indicadores de liderazgo verificables en tiempo real. De acuerdo con el portal de monitoreo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema

Nacional Anticorrupción (2026), Baja California Sur ocupa el primer lugar en niveles de interconexión entre las entidades federativas. Con ello, se posiciona como el referente estatal más avanzado del país y se sitúa únicamente por debajo de la capital del país[6] en el cumplimiento de los estándares de suministro de datos. Este posicionamiento histórico no es producto de un esfuerzo aislado de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción local, sino del apoyo técnico, la voluntad política y la participación de las dependencias y los sujetos obligados de la entidad. Su compromiso con la carga, la actualización y el mantenimiento de los registros en la PDE garantiza una interconexión efectiva con la Plataforma Digital Nacional (PDN) y permite que las acciones de inteligencia anticorrupción dispongan de insumos de calidad para detectar riesgos (SESNA, 2026). De esta manera, Baja California Sur ha mantenido una estructura técnica sólida que permite suministrar información de manera constante a la PDN. Asimismo, de acuerdo con el Primer Informe Trimestral 2026 de la SESNA, la entidad muestra una madurez operativa que la distingue en el panorama nacional.

Otro indicador fundamental es la relación entre la percepción y la incidencia de la corrupción. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2025) revela que, aunque la percepción de la corrupción suele ser alta en todo el país, su incidencia en Baja California Sur se mantiene por debajo de la media nacional. Para la región, esto sugiere que las herramientas de control y visibilidad de datos constituyen un mecanismo disuasorio eficaz; la tasa de población que experimentó al menos un acto de corrupción en el estado fue de 11,575 personas por cada 100 mil habitantes (Inegi, 2026), una cifra muy por inferior a la media nacional, de 15,642 personas. Este resultado ubica a Baja California Sur entre las seis entidades con menores tasas de actos de corrupción, y respalda la hipótesis de que una mayor inteligencia de datos reduce el impacto económico de la corrupción sobre la ciudadanía.

El principal reto que enfrenta el sistema de gobierno actual no es la falta de información, sin menoscabo de la importancia y el valor que esta representa, sino su fragmentación. En el ámbito mundial, diversos organismos han señalado que la información gubernamental suele residir en "silos digitales": bases de datos diseñadas con estándares propietarios, nomenclaturas heterogéneas y sin protocolos de comunicación entre sí. Esta desconexión genera lo que se conoce como "asimetría de información administrativa", en la que una dependencia puede tener constancia

[6] Para consultar el estado de interconexión en tiempo real y el desglose de cumplimiento por sistema (S1, S2, S3 y S6) de Baja California Sur frente al resto de las entidades, visitar: https://cobertura.plataformadigitalnacional.org/

de la inhabilitación de un proveedor, mientras que otra, por falta de comunicación entre sistemas, le adjudica un contrato millonario.

México no ha sido ajeno a este proceso. Con la evolución del derecho de acceso a la información, se crearon múltiples plataformas de datos orientadas a promover la transparencia institucional. Un ejemplo es la Plataforma Nacional de Datos Abiertos, que registra 6,914 bases de datos de 189 instituciones, divididas en 28 categorías (Inegi, 2026). Cada una contiene miles de registros, por lo que, en conjunto, constituyen una fuente de información de cientos de millones de datos abiertos. No obstante, durante años, estos sistemas funcionaron como repositorios. Para las autoridades encargadas de la fiscalización y la procuración de justicia, el análisis de estos datos resultaba una tarea titánica y manual: cruzar una declaración patrimonial con una lista de proveedores implicaba semanas de trabajo administrativo, sujeto a errores humanos y a información desactualizada.

En el caso de Baja California Sur, la dispersión de la información planteaba retos adicionales, derivados principalmente de la geografía y de la autonomía municipal. Las autoridades estatales y municipales generaban datos valiosos sobre obra pública, padrones de contratistas y registros de servidores públicos; sin embargo, al carecer de una infraestructura tecnológica unificada, la posibilidad de realizar auditorías y/o cumplir con las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en tiempo real, era prácticamente nula. Esta situación se atendió, en gran medida, gracias a la voluntad, la coordinación entre autoridades y la formulación de convenios de colaboración impulsados por el SEABCS. Mediante estos instrumentos, las instancias que carecían de infraestructura tecnológica —como servidores de sistemas informáticos para alojar las plataformas, en especial los que corresponden a los sistemas S1, S2 y S3 de la PDE— pudieron acceder al soporte y la asistencia de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. El apoyo técnico y los insumos tecnológicos proporcionados permitieron que estas cumplieran las disposiciones normativas y fortalecieran de esta manera los trabajos de interconexión estatal y nacional.

La utilidad de las plataformas de datos, tanto a nivel mundial como en la entidad, no debe medirse por los *gigabytes* almacenados, sino por su capacidad de interacción y por los resultados de las alertas derivadas del cruce de información. Un dato aislado es solo una cifra; un dato cruzado es un indicador; miles de datos interconectados y analizados mediante algoritmos de inteligencia artificial constituyen inteligencia estratégica. Como se analizará en los apartados siguientes, la apuesta normativa de la Plataforma Digital Nacional y su implementación en Baja California Sur no consiste en crear "más sistemas", sino en desarrollar un ecosistema en el que los datos existentes finalmente "hablen" entre sí y generen alertas que contribuyan al combate automatizado y eficiente de la corrupción.

3. Marco jurídico y bloque de legalidad en Baja California Sur

La construcción de una inteligencia anticorrupción basada en datos no es una aspiración tecnológica aislada, sino una respuesta al mandato constitucional de coordinar esfuerzos entre la federación, los estados y los municipios. El soporte legal de este ecosistema en Baja California Sur se articula a través de un bloque de constitucionalidad y legalidad que establece las reglas para la interoperabilidad.

La LGSNA, como ley general, establece las bases de coordinación entre las autoridades que integran el SNA. Su artículo 48 es particularmente relevante para este estudio, pues define jurídicamente la Plataforma Digital Nacional como el instrumento que integra la información necesaria para propiciar el cumplimiento de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción. En el ámbito subnacional, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur replica este mandato y otorga a la Secretaría Ejecutiva local la facultad técnica de administrar la plataforma estatal (Congreso de Baja California Sur, 2017). Este "espejo normativo" asegura que la inteligencia de datos no se detenga en el ámbito federal. En Baja California Sur, la obligación de interconectarse alcanza a todos los sujetos obligados, por lo que la información generada en los ayuntamientos de la entidad debe fluir con los mismos estándares técnicos que la información federal. Esto elimina la discrecionalidad técnica y garantiza que la IA aplicada al cruce de datos y a las labores de inteligencia analice de manera uniforme los datos correspondientes a todo el territorio estatal.

4. La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y el valor probatorio de los datos

La LGRA[7] constituye el motor sustantivo que alimenta de datos a los sistemas. Conforme a sus artículos 27 y 32, así como a sus correlativos en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de intereses se presenta bajo protesta de decir verdad, lo que confiere legitimidad a los datos registrados. Por otra parte, el artículo 31 de la LGRA establece la responsabilidad y obligatoriedad de mantener estos registros actualizados. En particular, dispone que las secretarías, así como los órganos internos de control de los entes públicos "serán responsables

[7] La Ley General de Responsabilidades Administrativas es de orden público y observancia general en toda la República. Su última reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2025, fortalece las facultades de los órganos internos de control para el seguimiento en tiempo real de la evolución patrimonial a través del Sistema S1 de la Plataforma Digital Nacional. (Obra original publicada el 18 de julio de 2016). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf

de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal (S1 PDN), la información correspondiente a los declarantes a su cargo". En consecuencia, el uso y la actualización de la información contenida en la Plataforma Digital Nacional no solo preservan el carácter legítimo de los datos registrados por cada declarante, sino que también obligan a las unidades administrativas responsables de recibirlos a suministrarlos y mantenerlos actualizados en el sistema S1 (declaraciones) de la PDN. Desde la perspectiva de una autoridad investigadora, ya sea por la vía administrativa —contralorías u órganos homólogos)— o por la vía judicial —fiscalías—, esta información constituye una herramienta jurídica de gran relevancia para las diligencias preventivas o punitivas de combate a la corrupción. Esto otorga a los datos un peso jurídico específico. Cuando el cruce de información entre el S1 (declaraciones) y el S6 (contrataciones) detecta una incongruencia, puede tratarse del incumplimiento de una obligación legal susceptible de derivar en faltas administrativas graves, como el cohecho o la utilización ilícita de información privilegiada, y no solo de un error técnico. Al digitalizar estas obligaciones, la ley permite que la fiscalización pase de ser una revisión documental esporádica a un monitoreo algorítmico permanente.

5. Gobierno digital

Un aspecto que suele omitirse en el análisis anticorrupción, pero que resulta fundamental para este capítulo, es su vinculación con la normativa en materia de gobierno digital. En Baja California Sur, el impulso a la digitalización de trámites y servicios actúa como una medida preventiva: al reducir la interacción humana discrecional y sustituirla por procesos automatizados, disminuyen los espacios para solicitar dádivas o incurrir en tráfico de influencias. La interconexión que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur realiza entre la Plataforma Estatal Digital (PED) y la PDN se alinea con los principios de "máxima publicidad" y "datos abiertos" establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur. Por tanto, el cruce de datos y el uso de la inteligencia artificial propuestos en este capítulo encuentran su legitimidad no solo en el combate a la corrupción, sino también en el derecho humano de la ciudadanía a un buen gobierno y a una administración pública eficiente, transparente y profesionalizada.

6. Interoperabilidad sistémica: Análisis profundo de los sistemas S1, S2, S3 y S6

El tránsito de la gestión administrativa a la inteligencia estratégica en Baja California Sur se materializa en la interoperabilidad entre los sistemas de la Plataforma Digital Estatal y en su interconexión con la Plataforma Digital Nacional. La utilidad de este cruce radica en que permite identificar el "comportamiento" del fenómeno de la corrupción a través de su rastro digital. Para ser efectiva, la inteligencia artificial debe operar en un ecosistema de datos estandarizados. Por ello, el fortalecimiento de la interconexión en la entidad ha permitido que cada sistema aporte una capa de específica inteligencia. La arquitectura de la Plataforma Digital Nacional (PDN) no debe concebirse como un repositorio de archivos, sino como un ecosistema dinámico. En Baja California Sur, la interconexión técnica permite que los datos "hablen" entre sí a través de cuatro nodos fundamentales:

a) Sistema S1 (evolución patrimonial y declaración de intereses): Constituye el núcleo preventivo para detectar el enriquecimiento oculto o injustificado. Conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, la declaración patrimonial es un acto jurídico, lo que permite a la IA realizar un seguimiento longitudinal de los activos de un servidor público. Su desarrollo técnico se basa en el análisis de redes (*network analysis*), que permite identificar no solo al declarante y su evolución patrimonial, sino también a su círculo de influencia —cónyuges, copropietarios y socios—. De esta manera, es posible detectar el uso de prestanombres antes de que se formalice una auditoría tradicional.
b) Sistema S2 (servidores que intervienen en contrataciones): Proporciona el universo de sujetos obligados con facultades de decisión. Los datos del Informe 2026 confirman una amplia participación entre entes públicos en Baja California Sur, lo que permite que los algoritmos de aprendizaje supervisado monitoreen específicamente a los funcionarios con mayor exposición al riesgo, dada la magnitud de los recursos que gestionan.
c) Sistema S3 (sancionados): Es la lista de "veto" administrativo. Su principal reto técnico es la identificación. El cruce con el RFC y la CURP permite evitar que un particular sancionado en otra entidad federativa traslade sus operaciones a Baja California Sur bajo una nueva denominación social. Esta función se fortalece con lo dispuesto en el artículo 26 de la LGRA, que instruye a los entes públicos a consultar las inhabilitaciones "previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretenden ingresar al servicio público". De este modo, la ley establece un protocolo de control interno de contratación. El sistema S2 identifica a quienes intervienen en los procesos de contratación, mientras que el S3 registra a los sancionados; la inteligencia

radica en el cruce automático de ambos sistemas. Si así se determina normativamente, el uso de la IA podría permitir el bloqueo en tiempo real de la firma de un contrato en cualquier ente público de la entidad si detecta que el proveedor o la persona interesada en ingresar al servicio público tiene una inhabilitación vigente en el S3, incluso si la sanción fue impuesta en otra entidad federativa. Esta función impediría que la impunidad encontrara refugio en la dispersión geográfica del sistema federal.

d) Sistema S6 (contrataciones públicas): Es el sistema con el mayor volumen de datos. Con la asistencia de la IA, es posible detectar patrones de "fragmentación de pedidos", una práctica común en la que las compras de gran volumen se dividen en montos menores para evitar licitaciones públicas y favorecer adjudicaciones directas. El algoritmo analiza la recurrencia de empresas y la similitud de los conceptos de compra para activar alertas de riesgo ante posibles redes de colusión entre proveedores y unidades administrativas. También identifica a los proveedores que concentran un mayor número de contratos, lo que permite al auditor de obra generar alertas y verificar su capacidad técnica y financiera, especialmente cuando las personas físicas participan en grandes paquetes de contratación.

La integración de estos sistemas permite configurar reglas operativas inteligentes que desencadenen alertas automáticas. Para los órganos de control, se identifican tres escenarios prioritarios:

a) Detección de empresas fachada (S1 + S3 + S6): El algoritmo cruza los datos de los beneficiarios de las empresas ganadoras (S6) con las redes de vínculos declaradas por los servidores públicos en el S1. Si un socio de una empresa proveedora tiene un parentesco de primer o segundo grado con un servidor público que no pertenece directamente al área de contratación, pero influye en la planeación (S2), la IA genera una alerta de conflicto de interés indirecto. Asimismo, permite identificar de manera automática a servidores públicos que son socios de empresas y que mantienen o han mantenido registros de contratación con alguna dependencia de gobierno antes, durante o después de su gestión, lo que podría constituir un indicio de tráfico de influencias.
b) Identificación de patrones de adjudicación irregular (S6 + S2): Mediante análisis estadístico y aprendizaje automático, el sistema puede detectar si un funcionario en particular (S2) presenta una "preferencia" estadística por ciertos proveedores (S6) que no se justifica por el precio o la calidad. La alerta se activa cuando la desviación estándar de las adjudicaciones supera los promedios de mercado, lo que sugiere posibles acuerdos colusorios.

c) Monitoreo de la integridad en tiempo real (S3 + S6): A diferencia de la revisión manual, la IA realiza un monitoreo continuo. Si un proveedor es sancionado e inhabilitado en la Ciudad de México, el sistema de Baja California Sur detecta automáticamente si tiene procesos de licitación abiertos en el estado y bloquea de forma preventiva el avance del trámite administrativo.

La importancia de estas alertas radica en su capacidad para establecer prioridades. En el modelo tradicional, los auditores revisan muestras aleatorias (generalmente de entre el 10% y el 15% de los expedientes). Con el apoyo de la inteligencia de datos, los órganos de control pueden dirigir sus esfuerzos de fiscalización a la totalidad de los casos que presentan señales de alerta o banderas rojas.

En Baja California Sur, este enfoque ha permitido aumentar la precisión de las labores de inteligencia anticorrupción. Como señalan los documentos estadísticos de la SESNA, la profesionalización de las áreas técnicas de la entidad ha sido una constante. Disponer de personal capacitado para interpretar las alertas garantiza que la tecnología no sea un fin en sí mismo, sino un medio para que el Comité Coordinador del Sistema Estatal emita recomendaciones basadas en evidencia científica y no en meras sospechas.

A pesar de las ventajas operativas de la inteligencia artificial, su implementación en el ámbito público de Baja California Sur y del país enfrenta desafíos significativos que deben gestionarse para garantizar la seguridad jurídica y la eficacia de las políticas públicas. La transición de sistemas de información pasivos a sistemas de inteligencia proactiva conlleva responsabilidades éticas y técnicas de gran complejidad. El primer reto técnico se relaciona con el principio conocido en la ciencia de datos como *garbage in, garbage out* (GIGO). Para que los algoritmos de la Plataforma Digital Nacional generen alertas confiables, es imperativo que los datos de entrada sean precisos, completos y estén actualizados. En Baja California Sur, el reto consiste en asegurar que los cinco municipios y los diversos entes públicos estatales homologuen sus criterios de captura. Una declaración patrimonial mal requisitada o un contrato que no incluya el RFC del proveedor invalidan la capacidad analítica de la IA y generan falsos positivos o, peor aún, omisiones en la detección de riesgos.

7. El sesgo algorítmico y la presunción de inocencia

El sesgo es uno de los aspectos más debatidos en la ética de la IA. Un algoritmo entrenado con datos históricos que reflejan prácticas administrativas deficientes podría perpetuar prejuicios o señalar injustamente a personas o empresas como "riesgosas". En el contexto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es fundamental recordar que una alerta generada por IA no constituye una

prueba plena de culpabilidad, sino un insumo de inteligencia. Por ello, el reto jurídico consiste en garantizar que estas herramientas se utilicen para orientar la labor de los órganos internos de control, sin vulnerar el debido proceso ni la presunción de inocencia de los servidores públicos.

Para que la inteligencia anticorrupción sea legítima, debe ser explicable. No basta con que un sistema señale un riesgo: las autoridades deben poder explicar qué variables y qué lógica condujeron a esa conclusión. Este principio se conoce como *transparencia algorítmica*. En la administración pública de Baja California Sur, es indispensable que estas herramientas sean auditables y que se evite el uso de "cajas negras" tecnológicas que impidan rendir cuentas sobre cómo se toman las decisiones de fiscalización.

8. Ciberseguridad y protección de datos personales

El cruce entre los sistemas S1, S2, S3 y S6 implica el manejo de información sensible, en particular la contenida en las declaraciones patrimoniales (S1). Por ello, el reto técnico consiste en blindar estas bases de datos contra ataques cibernéticos y accesos no autorizados. La Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur impone límites estrictos. Por tanto, la IA debe entrenarse y diseñarse conforme al principio de "privacidad desde el diseño", de modo que el cruce de datos para detectar actos de corrupción no comprometa la seguridad de los datos personales que no sean de carácter público.

9. Soberanía tecnológica estatal

La interconexión masiva de datos en la Plataforma Digital Nacional (PDN) convierte la infraestructura de servidores estatales de Baja California Sur en un activo crítico. El reto técnico no se limita a la disponibilidad del servicio, sino que también comprende la integridad y la confidencialidad de la información. El cruce de los sistemas S1 y S2 gestiona datos patrimoniales y perfiles de servidores públicos que, de ser vulnerados, podrían utilizarse con fines extorsivos o de inteligencia delictiva. En este sentido, la entidad debe apostar por la soberanía tecnológica. Esto implica que las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción (SESEA) desarrollen capacidades para analizar datos y almacenarlos de manera segura. De acuerdo con el *Primer Informe Trimestral 2026 de la SESNA*, Baja California Sur cuenta con una estructura técnica que le permite gestionar sus propios procesos de interconexión (SESNA, 2026). El reto futuro consiste en reducir la dependencia de proveedores de *software* privado mediante el uso de herramientas de código abierto para el análisis de redes y la detección de

anomalías. Así, podría asegurarse que el control de la inteligencia anticorrupción permanezca en manos del Estado y no de terceros.

10. El derecho a la explicabilidad y la justicia algorítmica

En el ámbito del derecho administrativo, toda decisión o alerta que afecte la esfera jurídica de un servidor público o de un particular debe estar debidamente fundada y motivada. El uso de algoritmos de "caja negra" —aquellos que ofrecen un resultado sin que pueda comprenderse su proceso lógico— representa un riesgo para la legalidad. Las instituciones encargadas de combatir la corrupción deben liderar la implementación de una IA explicable. Esto significa que los sistemas de alerta temprana derivados del cruce de los sistemas S1, S3 y S6 deben generar un "rastro de auditoría" que detalle las variables (parentescos, montos de adjudicación, fechas de sanción) que activaron la bandera roja. La justicia algorítmica exige que el sistema no dicte una sentencia, sino que proporcione evidencia estructurada que los órganos de control puedan verificar. De esta manera, la tecnología reforzará el Estado de derecho en lugar de suplantar el juicio humano de las autoridades de fiscalización.

11. Análisis del impacto económico y el retorno social de la inteligencia anticorrupción

Para que la fiscalización digital en Baja California Sur sea sostenible, debe entenderse no solo como un mandato legal, sino también como una estrategia de eficiencia económica. La corrupción no es un fenómeno abstracto, sino un costo directo que erosiona la competitividad del Estado y afecta la economía de la ciudadanía. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2023), el costo promedio de la corrupción por víctima en Baja California Sur fue de $1,380 MXN, cifra significativamente inferior a la media nacional reportada de ese año, de $3,368 MXN (Inegi, 2024). Sin embargo, en 2025 aumentó a $3,224 MXN, frente una media nacional de $3,865 MXN (ENCIG, 2025). Este incremento representa un resultado desfavorable y una transferencia de recursos del ciudadano hacia prácticas administrativas opacas, recursos que podrían destinarse al consumo o a la inversión privada.

El análisis de estos datos mediante modelos de inteligencia artificial permite identificar que la corrupción actúa como un "impuesto regresivo". Las alertas generadas por el cruce entre los sistemas S1 y S6 permiten detectar desviaciones en el gasto público antes de que estas se conviertan en pérdidas irreversibles. La inversión en la Plataforma Digital Estatal tiene, por tanto, un retorno social de la inversión (SROI) cuantificable: por cada peso invertido en tecnología de fiscalización

proactiva, se reduce el riesgo de daño patrimonial al erario, lo que, a su vez, libera recursos para infraestructura y servicios públicos de calidad.

El análisis de las contrataciones públicas en la entidad, que supera los 5,400 registros según el informe más reciente, permite que los algoritmos de aprendizaje automático identifiquen sobreprecios y concentraciones de mercado. La inteligencia anticorrupción transforma la auditoría de un proceso de "autopsia" —la revisión de lo que se gastó de manera inadecuada— en uno de "diagnóstico preventivo".

En Baja California Sur, este proceso resulta fundamental para la gestión municipal. Al estandarizar los datos de compras y contrastarlos con el sistema S3 (sancionados), se evita adjudicar contratos a empresas inhabilitadas, que suelen encarecer los servicios por su falta de capacidad técnica o de antecedentes éticos. Esta optimización no solo combate la corrupción, sino que también fomenta una competencia leal y mejora las condiciones de precio y de calidad para el Gobierno del estado.

12. Profesionalización como activo económico

Como se destaca en el *Primer Informe Trimestral 2026 de la* SESNA, la madurez operativa de Baja California Sur se debe, en gran medida, a la estabilidad de su estructura técnica. A diferencia de otras entidades que enfrentan una alta rotación de personal, Baja California Sur ha mantenido a un equipo capaz de alimentar de manera constante los sistemas de inteligencia. Esta continuidad administrativa reduce los "costos de aprendizaje", permite mejorar con mayor rapidez la eficiencia en el uso de la IA y consolida al estado como un referente nacional de buena administración.

Conclusiones

La consolidación de los sistemas anticorrupción en México ha superado la etapa de diseño normativo para ingresar a una era de madurez tecnológica y eficiencia operativa. El análisis desarrollado en este capítulo permite concluir que la infraestructura digital de Baja California Sur no representa únicamente un cumplimiento administrativo, sino también la arquitectura de un cerebro digital diseñado para la integridad pública. De este estudio se desprenden las siguientes consideraciones finales:

a) La voluntad política y la solvencia técnica guardan una relación directa con la disminución de la incidencia de la corrupción. El caso de Baja California Sur es paradigmático: al registrar una tasa de actos de corrupción significativamente menor que la media nacional, la entidad se posiciona como un laboratorio de buenas prácticas en el que la interconexión de datos ha pasado de la aspiración teórica a la realidad operativa.

b) La interoperabilidad sistémica constituye un pilar de la fiscalización moderna. Como se ha demostrado, la existencia de silos de información favorece la opacidad. El cruce estratégico de los sistemas S1, S2, S3 y S6 permite identificar patrones de riesgo invisibles para los métodos tradicionales de auditoría, como los conflictos de interés indirectos y las redes de colusión en las contrataciones públicas. La inteligencia artificial no sustituye el juicio humano del auditor, pero potencia exponencialmente su capacidad de detección y permite vigilar en su totalidad las operaciones gubernamentales.
c) El éxito de la inteligencia anticorrupción depende de la calidad de la información y de su tratamiento ético. Los retos técnicos y los posibles sesgos algorítmicos analizados obligan a las autoridades del estado de Baja California Sur a mantener estándares elevados de ciberseguridad y de transparencia algorítmica. La generación de alertas automatizadas debe vincularse siempre con el respeto irrestricto al debido proceso y a la protección de los datos personales, a fin de garantizar que la tecnología sea una herramienta de justicia y no de arbitrariedad.
d) La inversión en tecnologías de integridad genera un retorno social y económico cuantificable. El costo de la corrupción por víctima en el estado es notablemente inferior al promedio nacional y, además, la tasa de población que experimentó al menos un acto de corrupción también se encuentra por debajo de la media nacional. Estos dos datos sugieren que la profesionalización de las secretarías ejecutivas y la implementación de la Política Estatal Anticorrupción tienen un impacto directo en la economía de los ciudadanos.

En conclusión, el aprovechamiento de los datos públicos con el apoyo de la IA constituye el paso definitivo para desmantelar las redes de corrupción de manera estructural. En este sentido, Baja California Sur tiene la oportunidad histórica de consolidar su liderazgo nacional, perfeccionando sus sistemas de alerta temprana y convirtiéndose en el referente regional sobre cómo la tecnología, bajo un marco jurídico sólido, puede devolverle a la ciudadanía la confianza en sus instituciones.

Declaración sobre el uso de herramientas de inteligencia artificial

En estricto cumplimiento de los lineamientos editoriales de esta obra, se hace constar que el presente capítulo fue estructurado y redactado con el apoyo de herramientas de inteligencia artificial generativa[8]. Esta colaboración tecnológica se

[8] Como parte de la metodología de apoyo en la estructuración de este capítulo, se utilizó Google Gemini (2026) para refinar términos técnicos y traducir metadatos.

desarrolló mediante un modelo de cocreación técnica, en el que la IA contribuyó a organizar la estructura argumentativa, normalizar la terminología técnica y realizar el análisis predictivo de los datos estadísticos presentados.

La utilización de estas herramientas tiene una doble finalidad en este texto: académica y demostrativa. Al emplear la IA para redactar un análisis sobre la misma inteligencia, se valida la premisa central del capítulo: la tecnología es un multiplicador de capacidades humanas. No obstante, la responsabilidad por el contenido jurídico, la interpretación de las leyes locales de Baja California Sur y las conclusiones recae íntegramente en el autor, quien asegura que el criterio profesional y la ética pública guíen cada párrafo de este estudio. La transición hacia una inteligencia anticorrupción proactiva en Baja California Sur no solo exige solvencia técnica, sino también un marco ético y de seguridad que garantice la integridad de los procesos y la protección de los derechos fundamentales de los involucrados.

Referencias

Arreola, G. (2024). *La inteligencia artificial en la gestión pública: Desafíos para la integridad*. Editorial Universitaria.

Gobierno de México. (s. f.). *Datos abiertos de México.* Recuperado el 29 de abril de 2026, de https://www.datos.gob.mx/Google. (2026).

Gemini (Versión 1.5 Flash) [Modelo de lenguaje extenso]. https://gemini.google.com/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2026, 21 de mayo). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2025*. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2025/

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y de los Municipios de Baja California Sur, Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur (2026). https://www.cbcs.gob.mx/index.php/licitaciones/leyes-vigentes

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur, Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur (2021). https://www.cbcs.gob.mx/index.php/licitaciones/leyes-vigentes

Ley General de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación (2025). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Diario Oficial de la Federación (2021). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2026a). *Cobertura de la Plataforma Digital Nacional.* https://cobertura.plataformadigitalnacional.org/

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2026b). *Primer Informe Trimestral 2026 sobre la situación de los Sistemas Estatales Anticorrupción.*
Sistema Nacional Anticorrupción. (2025). *Bases para la interconexión de los sistemas S1, S2, S3 y S6 de la Plataforma Digital Nacional.* Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.
World Bank. (2022). *Technology for transparency: Leveraging Big Data for anticorruption.* World Bank Publications.

Capítulo 5

Integridad pública y acceso efectivo a la información: desafíos de transparencia e inclusión digital en Baja California Sur

Andrea Carolina Núñez Cota
Mara Edith Gutiérrez Rivera
Brenda Elizabeth Ramírez Díaz

Resumen

El presente capítulo analiza el papel de las políticas de transparencia y acceso a la información como instrumentos para fortalecer la integridad pública en el ámbito subnacional, tomando como estudio de caso el estado de Baja California Sur. A partir de un enfoque cualitativo basado en el análisis jurídico, institucional y de política pública, se examina el marco normativo que regula el derecho de acceso a la información en México y su articulación con los sistemas de integridad y combate a la corrupción.

El estudio aborda la evolución del sistema de transparencia, los mecanismos institucionales implementados en Baja California Sur, así como el papel del Programa Estatal de Transparencia 2021–2027 en la promoción de una administración pública más abierta y accesible. Además, analiza los desafíos para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, particularmente los relacionados con la brecha digital y las dificultades que enfrentan las personas adultas mayores para utilizar plataformas digitales.

Los resultados muestran que, aunque existen avances significativos en la implementación de políticas de transparencia en Baja California Sur, persisten retos vinculados con la inclusión digital, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Finalmente, se concluye que el impulso de políticas de transparencia inclusiva, alfabetización digital y gobierno abierto puede contribuir al fortalecimiento de los sistemas de integridad pública en el ámbito subnacional.

Palabras clave: Transparencia, inclusión, acceso a la información, anticorrupción, Baja California Sur.

Abstract

This chapter examines the role of policies on transparency and access to information as instruments for strengthening public integrity at subnational level, using the Mexican state of Baja California Sur as a case study. Through a qualitative approach based on legal, institutional, and public policy analysis, it analyzes the regulatory framework governing the right of access to information in Mexico and its links to public integrity and anti-corruption systems.

The study addresses the evolution of the transparency system, the institutional mechanisms implemented in Baja California Sur, and the role of the 2021–2027 State Transparency Program in promoting a more open and accessible public administration. It also analyzes the challenges affecting the effective exercise of the right of access to information, particularly those associated with the digital divide and the difficulties older adults face when using digital platforms.

The findings show that, although significant progress has been made in implementing transparency policies in Baja California Sur, challenges related to digital inclusion, citizen participation, and the strengthening of institutional capacities remain. Finally, the chapter concludes that promoting inclusive transparency policies, digital literacy, and open government can contribute to strengthening public integrity systems at the subnational level.

Keywords: *Transparency, information access, public integrity, digital inclusion, Baja California Sur.*

Introducción

En las últimas décadas, la integridad pública ha adquirido un lugar central en las discusiones sobre gobernanza democrática y combate a la corrupción. A diferencia de los enfoques centrados únicamente en sancionar conductas ilícitas, la integridad pública busca construir sistemas institucionales que promuevan el comportamiento ético y reduzcan los incentivos para cometer actos de corrupción. Desde esta perspectiva, no se limita al cumplimiento de la ley, sino que también implica adoptar principios y prácticas orientados al interés público.

Los organismos internacionales coinciden en que los sistemas de integridad pública deben combinar medidas preventivas, mecanismos de detección y esquemas eficaces de sanción. Bajo esta perspectiva, la transparencia y el acceso a la información

constituyen herramientas fundamentales, ya que reducen la opacidad gubernamental, fortalecen la rendición de cuentas y favorecen la confianza ciudadana.

La transparencia consiste en poner la información pública a disposición de la ciudadanía, de forma accesible, oportuna y comprensible. Se materializa mediante el derecho de acceso a la información, la publicación de datos gubernamentales, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. En conjunto, estos mecanismos fortalecen la vigilancia social sobre la gestión pública.

La relación entre transparencia e integridad pública es estrecha. Cuando la información es accesible, la ciudadanía puede evaluar el desempeño de las autoridades, denunciar irregularidades y exigir responsabilidades. Además, la apertura de los procesos administrativos y presupuestales reduce la discrecionalidad y contribuye a prevenir actos de corrupción.

Sin embargo, la publicación de información por sí sola no garantiza una participación ciudadana efectiva. Para que las políticas de transparencia fortalezcan la integridad pública, deben complementarse con estrategias de gobierno abierto, transparencia proactiva y datos abiertos que faciliten el uso y la comprensión de la información pública.

A pesar de los avances normativos, la implementación efectiva de estas políticas enfrenta desafíos, especialmente en el ámbito subnacional, donde influyen factores institucionales, administrativos y culturales. Por ello, es necesario analizar cómo los gobiernos locales aplican los principios de transparencia y acceso a la información.

A partir de esto, el presente capítulo analiza el caso de Baja California Sur para identificar los avances y desafíos en la implementación de las políticas de transparencia, así como su contribución al fortalecimiento de la integridad pública y a la promoción de una mayor inclusión en el acceso a la información.

1. El derecho de acceso a la información y su función en la democracia

El derecho de acceso a la información pública constituye uno de los pilares de las democracias contemporáneas, ya que garantiza a la ciudadanía la posibilidad de conocer, evaluar y participar en los asuntos públicos. Este derecho permite a cualquier persona solicitar y recibir información en posesión de las autoridades, fortaleciendo la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas. Más allá de su función administrativa, representa un instrumento esencial para el ejercicio de otros derechos fundamentales y para el fortalecimiento de la vida democrática.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la libertad de expresión y el derecho a la información desempeñan un papel central en un sistema democrático. Su jurisprudencia señala que estos derechos no sólo protegen la

autonomía individual, sino que también poseen una dimensión colectiva indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa.

No obstante, el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información enfrenta desafíos derivados de las desigualdades sociales y tecnológicas. Actualmente, muchas políticas de transparencia dependen de plataformas digitales para gestionar solicitudes y difundir información pública. Aunque estas herramientas han ampliado las posibilidades de acceso, también han generado nuevas formas de exclusión para quienes carecen de conectividad o de habilidades digitales.

En este sentido, diversos criterios judiciales han establecido que la digitalización no debe convertirse en una barrera para el ejercicio de este derecho. Limitar las solicitudes de información únicamente a medios electrónicos puede generar discriminación indirecta hacia personas con acceso limitado a la tecnología, habitantes de zonas con baja conectividad o grupos que presenten dificultades para utilizar herramientas digitales.

Estas condiciones evidencian la necesidad de diseñar políticas de transparencia con un enfoque de inclusión y accesibilidad. Garantizar el derecho a la información no solo requiere un marco jurídico adecuado, sino también de estrategias que permitan ejercerlo en condiciones de igualdad. Entre estas destacan la adopción de mecanismos accesibles para grupos en situación de vulnerabilidad y el impulso de programas de alfabetización digital que fortalezcan las capacidades de la ciudadanía para utilizar los mecanismos de acceso a la información.

A partir de estas consideraciones, el siguiente apartado examina el marco institucional de transparencia y acceso a la información en México. Este análisis permitirá comprender cómo el sistema nacional garantiza este derecho y cómo sus principios se articulan con las políticas de integridad pública y combate a la corrupción.

Posteriormente, este marco servirá para contextualizar el caso de Baja California Sur y evaluar el papel de las políticas de transparencia en el fortalecimiento de la integridad pública en el ámbito local.

2. El sistema de transparencia y acceso a la información en México

El reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información en México dio lugar a la construcción de un entramado institucional orientado a garantizar la transparencia en la gestión pública y consolidar la rendición de cuentas. A lo largo de las últimas décadas, este proceso se ha consolidado mediante diversas reformas normativas e institucionales que ampliaron los mecanismos de control ciudadano sobre el ejercicio del poder público.

Uno de los avances más relevantes fue la reforma constitucional de 2007, mediante la cual se incorporó el principio de máxima publicidad y se estableció la

obligación de todas las autoridades de garantizar el acceso a la información pública. De igual forma, se dispuso la creación de mecanismos institucionales que permitieran a las personas ejercer este derecho. Con ello, se fortalecieron las bases jurídicas para el desarrollo del Sistema Nacional de Transparencia.

Posteriormente, la reforma constitucional de 2014 fortaleció el marco institucional de la transparencia al ampliar las facultades del órgano garante nacional y establecer que todas las entidades federativas debían contar con organismos autónomos encargados de proteger ese derecho. Como resultado de este proceso se creó el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, concebido como un mecanismo de coordinación para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en todo el país.

Este sistema estuvo integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)[9], los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otras instituciones. Su finalidad consistía en establecer políticas, lineamientos y criterios comunes para armonizar la implementación del derecho de acceso a la información en los distintos órdenes de gobierno. De esta manera, se fortaleció la coordinación institucional para garantizar este derecho.

Desde la perspectiva normativa, el derecho de acceso a la información se desarrolla mediante la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual establece las bases del Sistema Nacional de Transparencia y las obligaciones de las autoridades para garantizar la disponibilidad y la accesibilidad de la información pública. Este marco incorpora principios como la máxima publicidad, la rendición de cuentas y la apertura gubernamental.

En el ámbito subnacional, las entidades federativas han desarrollado marcos normativos específicos. En Baja California Sur, este derecho se encuentra regulado por la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur*. Con ello, la legislación estatal armoniza la protección de este derecho con el marco jurídico nacional.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información constituyen elementos indispensables para el funcionamiento del sistema democrático. En la tesis *Libertad de expresión y derecho a la información. Su importancia en una democracia constitucional* (registro digital 165760), la Primera Sala señaló que estos derechos poseen una dimensión indivi-

[9] A partir de las reformas constitucionales y legales aprobadas entre 2024 y 2025, el INAI inició un proceso de extinción y transferencia de sus funciones a nuevas instancias. En este capítulo se hace referencia a la estructura institucional vigente durante el periodo analizado.

dual y otra social, pues favorecen tanto el desarrollo de la autonomía personal como la formación de una opinión pública informada capaz de supervisar el ejercicio del poder (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009a).

En el mismo sentido, la tesis *Libertad de expresión y derecho a la información. Su protección es especialmente intensa en materia política y asuntos de interés público* (registro digital 165759) establece que el discurso relacionado con asuntos públicos goza de una protección reforzada por su relevancia para el escrutinio ciudadano sobre la actuación de las autoridades (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009b). Aunado a ello, la tesis *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información. Tipos de afectación resentible a causa de normas penales* (registro digital 2010973) reconoce que estos derechos protegen no solo la autonomía individual, sino también el espacio público de deliberación política indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).

La jurisprudencia mexicana también ha incorporado una perspectiva de igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la información. La tesis *Derecho de petición. La solicitud a una autoridad puede realizarse por escrito o a través de medios electrónicos o digitales, pues limitarla a estos últimos genera discriminación* (registro digital 2026924) establece que restringir el ejercicio de este derecho exclusivamente a plataformas digitales puede generar exclusión y discriminación hacia personas con acceso limitado a las tecnologías, entre ellas las personas adultas mayores y quienes habitan en zonas con menor desarrollo tecnológico (Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, 2023).

Este criterio resulta especialmente relevante en el contexto actual de digitalización de los servicios públicos, donde muchas interacciones entre ciudadanía y Gobierno, como las solicitudes de acceso a la información, los trámites administrativos y las consultas públicas, se realizan mediante plataformas electrónicas. Si bien estas herramientas amplían las posibilidades de acceso a la información, también pueden generar nuevas formas de exclusión si no se consideran las condiciones de acceso tecnológico de toda la población. Esta problemática adquiere especial relevancia para el análisis del caso de Baja California Sur, desarrollado en los apartados siguientes.

3. Transparencia e integridad pública en Baja California Sur

El marco jurídico que regula la transparencia en Baja California Sur se encuentra alineado con los principios establecidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y en la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. A nivel estatal, la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el*

Estado de Baja California Sur establece las bases para garantizar el ejercicio de este derecho, reconoce el principio de máxima publicidad y regula los procedimientos para que cualquier persona pueda solicitar información que se encuentre en posesión de las autoridades estatales y municipales.

El organismo encargado de garantizar el cumplimiento de este derecho es el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur (ITAIBCS). Como órgano garante, supervisa el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, resuelve los recursos de revisión promovidos por la ciudadanía y fomenta la cultura de la transparencia en la entidad.

El sistema estatal de transparencia está integrado por diversos sujetos obligados, entre ellos dependencias del poder ejecutivo, organismos autónomos, ayuntamientos e instituciones educativas públicas. Estas entidades deben publicar información sobre su estructura, presupuesto, programas, contratos y decisiones administrativas, además de atender las solicitudes de acceso a la información, con el propósito de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas.

En los últimos años, Baja California Sur ha impulsado diversas estrategias para consolidar la transparencia y la rendición de cuentas; entre ellas, destaca el Programa Estatal de Transparencia 2021–2027, instrumento que forma parte del Plan Estatal de Desarrollo y que busca consolidar una administración pública más abierta, accesible y orientada a la participación ciudadana.

De acuerdo con el diagnóstico del programa, el sistema estatal de transparencia está conformado por múltiples sujetos obligados que cuentan con unidades de transparencia responsables de gestionar las solicitudes de información y publicar las obligaciones previstas por la ley. Además, el programa reconoce la necesidad de promover las capacidades institucionales de estas unidades mediante procesos de capacitación, actualización tecnológica y mejora de las herramientas de gestión de la información pública.

El fortalecimiento de las políticas de transparencia también se vincula con el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, instancia encargada de coordinar a las autoridades responsables de la prevención, la detección y la sanción de actos de corrupción, así como de promover la fiscalización, el control administrativo y la impartición de justicia.

No obstante, la efectividad de estas políticas no solo depende de la existencia de un marco jurídico e instituciones responsables de su implementación, sino también de factores sociales y tecnológicos que condicionan el acceso de la ciudadanía a la información pública. En este sentido, los contextos demográfico y tecnológico de Baja California Sur representan elementos clave para comprender los retos que enfrenta la transparencia en el ámbito local.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2017), la población adulta mayor ha experimentado un crecimiento sostenido durante las últimas décadas. Este proceso plantea la necesidad de diseñar políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos, particularmente en un contexto donde los mecanismos de transparencia dependen cada vez más de las plataformas digitales y de los sistemas electrónicos. Lo anterior refuerza la necesidad de implementar políticas de transparencia con un enfoque de inclusión digital.

En consecuencia, resulta pertinente analizar cómo las estrategias de transparencia implementadas por el Gobierno estatal responden a las condiciones sociales y tecnológicas de la población, así como evaluar su contribución al fortalecimiento de la integridad pública. Con este propósito, el siguiente apartado examina el Programa Estatal de Transparencia 2021–2027 para identificar las acciones orientadas a robustecer la transparencia gubernamental y promover una mayor participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública.

4. El Programa Estatal de Transparencia 2021–2027

En el marco de las políticas orientadas a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito subnacional, el Gobierno de Baja California Sur ha desarrollado diversos instrumentos de política pública para consolidar una administración más abierta y accesible. Entre ellos destaca el Programa Estatal de Transparencia 2021–2027, que forma parte del Plan Estatal de Desarrollo y tiene como propósito favorecer el ejercicio del derecho de acceso a la información, promover la participación ciudadana y consolidar una cultura de transparencia en la gestión gubernamental.

Otro de los objetivos centrales del programa es garantizar que la información generada por las autoridades públicas se encuentre disponible para la ciudadanía de manera accesible, oportuna y comprensible. De acuerdo con su diagnóstico, el Sistema Estatal de Transparencia está integrado por diversos sujetos obligados pertenecientes a distintos niveles de gobierno e instituciones públicas, entre ellos dependencias del poder ejecutivo estatal, organismos autónomos, ayuntamientos e instituciones que ejercen recursos públicos. La coordinación entre estos actores es indispensable para cumplir los objetivos del programa.

Estas instituciones cuentan con unidades de transparencia responsables de gestionar las solicitudes de información, publicar las obligaciones de transparencia y facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública. Así, el programa considera prioritario consolidar sus capacidades mediante procesos de capacitación, actualización tecnológica y mejora de herramientas de gestión de información.

Como parte de esta estrategia, el programa contempla la capacitación y profesionalización de los servidores públicos responsables de la gestión de la información. Para ello, incorpora herramientas administrativas y tecnológicas destinadas a mejorar la gestión documental y la publicación de información, con el fin de garantizar el cumplimiento eficiente de las obligaciones de transparencia.

Otro de sus ejes estratégicos es el impulso del gobierno abierto como mecanismo para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Para ello, promueve la apertura de datos gubernamentales, la creación de espacios de diálogo entre autoridades y ciudadanía, y el desarrollo de mecanismos que favorezcan una participación más activa en la vigilancia de la gestión pública. Desde esta perspectiva, la transparencia trasciende la publicación de información y busca generar condiciones que fortalezcan la participación social.

Asimismo, el programa fomenta políticas de datos abiertos como una herramienta para impulsar la transparencia gubernamental. La disponibilidad de esta información facilita su análisis por parte de investigadores, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía interesada, además de aportar evidencia útil para mejorar las políticas públicas. De esta manera, los datos abiertos fortalecen la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones basada en evidencia.

Del mismo modo, promueve el uso de herramientas tecnológicas que permitan presentar solicitudes de información, consultar datos gubernamentales y dar seguimiento a los procesos de transparencia mediante plataformas digitales. No obstante, también reconoce que la digitalización debe acompañarse de estrategias que garanticen el acceso en condiciones de igualdad para todos los sectores de la población.

Además, el diagnóstico identifica diversos desafíos para el Sistema Estatal de Transparencia, entre ellos, las capacidades limitadas de las unidades de transparencia, las deficiencias en la calidad y la actualización de la información publicada, y la falta de participación ciudadana en los mecanismos de rendición de cuentas. Aunque Baja California Sur ha registrado avances importantes en esta materia, aún persisten áreas de oportunidad para consolidar una cultura de transparencia más sólida.

En conjunto, el Programa Estatal de Transparencia 2021–2027 representa un esfuerzo institucional para fortalecer la apertura gubernamental, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en Baja California Sur. Sin embargo, la efectividad de estas estrategias depende también de factores sociales, tecnológicos y demográficos que influyen en la capacidad de la población para acceder y utilizar la información pública. Por tanto, analizar la brecha digital es fundamental para comprender los desafíos que enfrenta el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en Baja California Sur.

5. Brecha digital, personas adultas mayores y acceso efectivo a la información

El reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información constituye un avance significativo en la consolidación de los sistemas democráticos. Sin embargo, la existencia de marcos normativos y mecanismos institucionales no siempre garantiza su ejercicio efectivo. En la práctica, el acceso a la información pública puede verse condicionado por factores sociales, económicos y tecnológicos que influyen en la capacidad de las personas para utilizar los mecanismos de transparencia disponibles.

Desde esta perspectiva, la brecha digital se ha convertido en uno de los principales desafíos para garantizar un acceso equitativo a la información pública en sociedades donde los procesos de transparencia dependen cada vez más de plataformas tecnológicas.

La brecha digital puede entenderse como la desigualdad entre distintos grupos de la población en cuanto al acceso, el uso y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación. Esta desigualdad no solo se relaciona con la disponibilidad de dispositivos o la conexión a internet, sino también con las habilidades necesarias para utilizar herramientas digitales de manera efectiva. En consecuencia, se manifiesta tanto en el acceso físico a la tecnología como en la capacidad para interactuar con plataformas y servicios digitales ofrecidos por las instituciones públicas.

El proceso de envejecimiento demográfico que experimenta México refuerza la importancia de analizar estas desigualdades. De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), la proporción de personas adultas mayores ha aumentado de manera sostenida durante las últimas décadas (Inegi, 2024) y se prevé que continúe creciendo. Este fenómeno plantea nuevos desafíos para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos, entre ellos el acceso a la información.

Diversos estudios muestran que la edad constituye uno de los factores que más influyen en la brecha digital. Según la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), el uso de internet supera el 90 % entre personas jóvenes y adultos de mediana edad, mientras que disminuye considerablemente en la población de 60 años y más. De igual forma, la ENDUTIH identifica la falta de habilidades digitales como una de las principales razones por las que muchas personas no utilizan computadora, lo que evidencia la persistencia de barreras relacionadas con la alfabetización digital (Inegi, 2025).

En Baja California Sur, la ENDUTIH de 2024 señala que el 88.68 % de la población de seis años o más utiliza internet, cifra superior al promedio nacional de 81.73 % (Inegi, 2025). Aunque este resultado posiciona a la entidad entre los estados con mayor nivel de conectividad digital, ello no implica que todas las personas

puedan acceder en igualdad de condiciones a los mecanismos de interacción con las instituciones públicas.

En particular, las personas adultas mayores suelen presentar menores niveles de apropiación tecnológica, lo que limita su capacidad para utilizar servicios públicos digitales y participar en mecanismos electrónicos de acceso a la información. En consecuencia, el ejercicio efectivo de este derecho continúa distribuyéndose de manera desigual entre los distintos grupos de la población.

Desde la perspectiva de la integridad pública, la transparencia y el acceso a la información no dependen únicamente de la existencia de marcos normativos e instituciones responsables de garantizarlos, sino también de la capacidad de la ciudadanía para utilizar los mecanismos disponibles. Cuando determinados grupos enfrentan obstáculos para acceder a la información o participar en los asuntos públicos, disminuye su capacidad de ejercer vigilancia sobre el ejercicio del poder y exigir la rendición de cuentas. Así, la brecha digital puede limitar el alcance de las políticas de transparencia, incluso en entidades como Baja California Sur, donde existe un marco institucional orientado a promover la apertura gubernamental.

Por ello, el fortalecimiento de los sistemas de integridad pública requiere impulsar estrategias dirigidas a reducir las brechas digitales y ampliar las capacidades de la ciudadanía para utilizar herramientas tecnológicas. Entre ellas, destacan los programas de alfabetización digital, el desarrollo de plataformas accesibles para distintos grupos de edad y la implementación de mecanismos alternativos de acceso a la información.

La alfabetización mediática y digital comprende el conjunto de habilidades que permiten acceder, analizar, evaluar y utilizar información proveniente de distintos medios y plataformas digitales. En el ámbito de la transparencia, estas competencias favorecen el aprovechamiento de los mecanismos de acceso a la información y fortalecen la participación ciudadana, particularmente entre las personas adultas mayores.

En el caso de Baja California Sur, es necesario complementar el desarrollo de plataformas electrónicas con políticas de inclusión digital que garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información en condiciones de igualdad. Esto implica robustecer la capacitación sobre el uso de herramientas tecnológicas y diseñar mecanismos alternativos que respondan a las necesidades de los grupos con menor acceso a las tecnologías digitales.

En la tesis *Personas adultas mayores. Ante su situación de autonomía regresiva, los órganos jurisdiccionales deben salvaguardar en forma reforzada la ejecutabilidad de sus derechos* (registro digital 2025548), se reconoce que las personas adultas mayores pueden enfrentar una disminución progresiva de sus capacidades físicas, sensoriales o cognitivas, situación que puede afectar el ejercicio pleno de sus derechos (Tribunales Colegiados de Circuito, 2022).

Además, la tesis *Adultos mayores. Ante su imposibilidad material para ejercer su derecho de defensa jurídica, la autoridad judicial tiene la obligación de regularizar, reponer o ajustar el procedimiento* (registro digital 2026531) señala que las instituciones públicas deben adoptar medidas que compensen las desventajas estructurales que enfrentan las personas adultas mayores, con el fin de garantizar condiciones de igualdad dentro de los procedimientos institucionales (Tribunales Colegiados de Circuito, 2023).

En conjunto, el fortalecimiento de las políticas de transparencia e integridad pública requiere incorporar la inclusión digital como un componente esencial para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

6. Rutas de fortalecimiento de la integridad pública en Baja California Sur

El análisis del marco jurídico, institucional y programático de las políticas de transparencia en Baja California Sur permite identificar avances importantes en la construcción de mecanismos para garantizar el acceso a la información pública. Sin embargo, también evidencia desafíos relacionados con la implementación efectiva de estas políticas y con la necesidad de asegurar que este derecho pueda ejercerse en condiciones de igualdad por toda la población.

Por otra parte, es posible identificar diversas rutas de fortalecimiento que contribuyan a consolidar la transparencia como una herramienta para promover la integridad pública en la entidad.

Una primera línea de acción consiste en incorporar un enfoque de transparencia inclusiva. Si bien la digitalización ha ampliado la disponibilidad de información y facilitado la gestión de solicitudes, también ha generado desafíos asociados a la brecha digital. Por esto, las políticas de transparencia deben considerar las condiciones sociales y tecnológicas de los distintos grupos de la población, especialmente de aquellos que enfrentan mayores dificultades para utilizar plataformas digitales. En este sentido, se requiere que el acceso a la información no dependa exclusivamente del uso de herramientas tecnológicas, sino que contemple mecanismos alternativos que permitan ejercer este derecho en condiciones de igualdad.

Una segunda línea de acción se relaciona con el fortalecimiento de la alfabetización digital y mediática. La disponibilidad de información gubernamental en plataformas digitales no garantiza, por sí misma, que la ciudadanía pueda utilizarla de manera efectiva. Por ello, es necesario impulsar programas de capacitación que desarrollen habilidades para utilizar herramientas digitales, interpretar datos públicos y comprender el funcionamiento de los mecanismos de transparencia.

Otra estrategia consiste en ampliar los mecanismos alternativos de acceso a la información que complementen las plataformas digitales. Aunque los sistemas

electrónicos representan una herramienta útil para gestionar solicitudes, es importante mantener canales de atención accesibles para quienes prefieren realizar trámites de forma presencial o enfrentan dificultades para utilizar tecnologías digitales. La instalación de módulos de atención ciudadana en las unidades de transparencia, la asistencia personalizada en bibliotecas públicas o centros comunitarios y el acompañamiento institucional durante la presentación de solicitudes pueden contribuir a ampliar el acceso efectivo a la información pública.

Aunado a ello, es relevante promover estrategias de gobierno abierto para una mayor participación ciudadana en la gestión pública. La apertura de datos gubernamentales, la creación de espacios de diálogo entre autoridades y ciudadanía, así como la colaboración entre el Gobierno, la comunidad académica y la sociedad civil, pueden mejorar la cultura de la transparencia y favorecer una mejor rendición de cuentas.

De igual forma, es necesario continuar fortaleciendo las capacidades institucionales de las unidades de transparencia. La capacitación permanente de los servidores públicos, el mejoramiento de los sistemas de gestión documental y la disponibilidad de recursos tecnológicos adecuados contribuyen a elevar la calidad de la información pública y la eficiencia de los mecanismos de transparencia.

Finalmente, resulta fundamental promover una cultura institucional orientada a la integridad pública. La transparencia no debe entenderse únicamente como una obligación administrativa, sino como un principio que guía el ejercicio responsable de la función pública. En este sentido, fomentar valores de ética pública, responsabilidad y rendición de cuentas puede favorecer la confianza ciudadana y reducir los incentivos para la corrupción.

En conjunto, estas rutas de fortalecimiento permiten consolidar las políticas de transparencia como herramientas efectivas para promover la integridad pública en Baja California Sur. La incorporación de enfoques inclusivos, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la promoción de una mayor participación ciudadana constituyen elementos clave para avanzar hacia modelos de gobernanza más abiertos, democráticos e incluyentes.

Conclusiones

El análisis desarrollado en este capítulo permite identificar el papel de las políticas de transparencia y acceso a la información en el fortalecimiento de la integridad pública en el ámbito subnacional. En México, el reconocimiento constitucional de este derecho y la construcción de un sistema nacional de transparencia han favorecido la apertura gubernamental y la rendición de cuentas.

No obstante, la efectividad de estos mecanismos depende de su implementación en los ámbitos estatal y municipal, donde se materializan las decisiones que

impactan directamente a la ciudadanía. El caso de Baja California Sur evidencia los esfuerzos institucionales para impulsar la transparencia mediante la Ley de Transparencia Estatal, el trabajo del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado y la implementación del Programa Estatal de Transparencia 2021–2027, orientados a consolidar una administración pública más abierta y accesible.

Sin embargo, el análisis demuestra que la existencia de marcos normativos e institucionales no garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información. Factores sociales y tecnológicos, como la brecha digital, continúan limitando el acceso de determinados grupos de la población, particularmente de las personas adultas mayores, lo que evidencia la necesidad de incorporar un enfoque de inclusión digital en las políticas de transparencia.

En este contexto, incorporar una perspectiva de inclusión es indispensable para las políticas de transparencia. El impulso de estrategias de alfabetización digital y mediática, el desarrollo de mecanismos alternativos de acceso a la información y el diseño de políticas de transparencia inclusiva pueden contribuir a garantizar el ejercicio de este derecho en condiciones de igualdad.

Igualmente, el fortalecimiento de la transparencia y del acceso a la información favorece la consolidación de sistemas de integridad pública, ya que amplía las posibilidades de vigilancia ciudadana, fortalece la rendición de cuentas y reduce los espacios de opacidad en la gestión gubernamental.

Finalmente, el caso de Baja California Sur muestra que avanzar hacia sistemas de integridad pública más sólidos requiere combinar marcos jurídicos adecuados con estrategias institucionales que promuevan la participación ciudadana, el acceso inclusivo a la información y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. La articulación de estos elementos permitirá consolidar una gestión pública más transparente, accesible y confiable para la ciudadanía.

Referencias

Consejo Nacional de Población. (2023, 4 de agosto). *Conciliación demográfica de 1950 a 2019 y proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2020 a 2070.* Gobierno de México. https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-a-2070

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*. Texto vigente; última reforma publicada el 3 de marzo de 2026. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

Gobierno del Estado de Baja California Sur. (2022). *Programa estatal de transparencia 2021–2027*. Gobierno del Estado de Baja California Sur.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017, 10 de julio). Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Población (11 de julio): *Datos nacionales*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/poblacion2017_Nal.pdf
Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2022: Presentación de resultados*.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2024: Presentación de resultados*. https://www.inegi.org.mx/programas/endutih/2024/
Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2024: Presentación de resultados*. https://www.inegi.org.mx/programas/endutih/2024/
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. (2022). *Situación de las personas adultas mayores en México.*
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur. (2016, 4 de mayo). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*. Última reforma consultada: 14 de diciembre de 2021. https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/8955-ley-transparencia-acceso-bcs-a
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur. (2017, 10 de abril). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*. Última reforma consultada: 14 de diciembre de 2021. https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/2569-ley-del-sistema-anticorrupcion-del-estado-de-baja-california-sur
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015, 4 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016, 18 de julio). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016
Meijer, A., Curtin, D. & Hillebrandt, M. (2012). Open Government: Connecting Vision and Voice. *International Review of Administrative Sciences, 78*(1), 10–29.
Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press.
OpenAI. (2026). *ChatGPT (GPT-5)* [Modelo de lenguaje]. https://chat.openai.com
Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009a). *Libertad de expresión y derecho a la información: Su importancia en una democracia constitucional*

[Tesis aislada 1a. ccxv/2009, registro digital 165760]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xxx, diciembre de 2009, p. 287. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165760

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009b). *Libertad de expresión y derecho a la información: Su protección es especialmente intensa en materia política y asuntos de interés público* [Tesis aislada 1a. ccxvii/2009, registro digital 165759]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xxx, diciembre de 2009, p. 287. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165759

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información: Tipos de afectación resentible a causa de normas penales* [Tesis aislada 1a. xxx/2016 (10a.), registro digital 2010973]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 27, febrero de 2016, tomo I, p. 682. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010973

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.

Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. (2023). Derecho de petición. La solicitud a una autoridad puede realizarse por escrito o a través de medios electrónicos o digitales, pues limitarla a estos últimos genera discriminación [Tesis aislada xvii.2o.P.A.25 A (11a.)]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, undécima época, libro 28, tomo v, 4380. Registro digital 2026924.

Tribunales Colegiados de Circuito. (2022). *Personas adultas mayores. Ante su situación de autonomía regresiva, los órganos jurisdiccionales deben salvaguardar en forma reforzada la ejecutabilidad de sus derechos* [Tesis aislada I.3o.C.7 K (11a.)]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, undécima época, libro 19, tomo iv, 3743. Registro digital 2025548.

Tribunales Colegiados de Circuito. (2023). *Adultos mayores. Ante su imposibilidad material para ejercer su derecho de defensa jurídica, la autoridad judicial tiene la obligación de regularizar, reponer o ajustar el procedimiento para que se coloquen procesalmente en igualdad de hecho con su contraparte litigante (legislación civil aplicable para la Ciudad de México)* [Tesis aislada I.3o.C.28 C (11a.)]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, undécima época, libro 26, tomo vii, 6657. Registro digital 2026531.

PARTE II

Ética pública, integridad y cultura anticorrupción

Capítulo 6

Limitantes para la incorporación activa de los municipios de Sinaloa al sistema estatal anticorrupción

Rosa del Carmen Lizárraga Félix
Martín León Santiesteban

Resumen

El estado de Sinaloa, al igual que las demás entidades de México, cuenta con un Sistema Estatal Anticorrupción. De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de *la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa*, este sistema tiene por objeto establecer, en concordancia con el sistema nacional, principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades estatales y las municipales para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para fiscalizar y controlar los recursos públicos. Por ello, el objetivo del estudio radica en analizar la participación de los municipios de Sinaloa en el Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa. Se desarrolló una investigación tanto cuantitativa como cualitativa, de alcance descriptivo, mediante técnicas de investigación documental y de campo. Del 26 al 30 de enero de 2026, se aplicó un cuestionario de 33 preguntas a los órganos internos de control de los 20 municipios. Entre los principales resultados, el 47.4% de las personas encuestadas calificó como alto el grado de autonomía operativa de estas instancias; el 31.6%, señaló que era medio y el 21.1%, destacó que era bajo. Se concluye que el SEMAES debe fortalecer la integración de los municipios mediante estrategias ya diseñadas que reduzcan la curva de aprendizaje.

Palabras clave: Órgano interno de control, SEMAES, sistema anticorrupción, municipios, Sinaloa.

Abstract

The state of Sinaloa, like the rest of the entities of Mexico, has a State Anti-Corruption System. Under Article 6 of the Law of the Anti-Corruption System of the State of Sinaloa, this system aims to establish, in alignment with the National System, the principles, general guidelines, public policies, and procedures required to coordinate state and municipal authorities in preventing, detecting and sanctioning of administrative offenses and acts of corruption, as well as in auditing and overseeing public resources. Accordingly, this study analyzes the participation of Sinaloa's municipalities in the State and Municipal Anti-Corruption System of the State of Sinaloa. The research is both quantitative and qualitative, with a descriptive level, under documentary and field research techniques. From January 26 to 30, 2026, a 30-item questionnaire was carried out to the internal control bodies of the state's 20 municipalities. Among the main results, 47.4% of respondents rated the operational autonomy of these bodies as high, 31.6% as moderate, and 21.1% as low. The study concludes that SEMAES *should strengthen municipal integration through previously designed strategies aimed at reducing the learning curve.*

Keywords: *Internal Control Unit,* SEMAES*, Anti-Corruption System, Municipalities, Sinaloa.*

1. Introducción

La coordinación institucional entre los ámbitos estatal y municipal requiere la colaboración de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal con los municipios del estado de Sinaloa. En este marco, la presente investigación analiza la participación municipal en el Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SEMAES) y se inscribe en la línea de conocimiento de casos locales, aprendizajes y rutas de fortalecimiento.

La hipótesis sostiene que la participación de los municipios de Sinaloa en el sistema anticorrupción está limitada por una brecha estructural entre el conocimiento normativo y la capacidad operativa. La asimetría de recursos técnicos y financieros impide que ese conocimiento se traduzca en acciones efectivas contra la corrupción.

El municipio constituye el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía. Por ello, la participación del ciudadano en procesos de toma de decisiones y en mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas resulta fundamental para el combate a la corrupción (León y Mendoza, 2017).

La corrupción afecta la competitividad de los municipios en Sinaloa y suele manifestarse mediante prácticas como el enriquecimiento ilícito, el soborno, el

influyentismo, el desvío de recursos, el robo y el fraude; esta última modalidad también se presenta en las empresas (Mendoza y León, 2019).

En este capítulo se presenta una revisión jurídica a partir de la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa* y de su evolución, con énfasis en los instrumentos que sustentan la participación municipal en el combate a la corrupción. Posteriormente, se expone la metodología empleada para recolectar y procesar la información, que incluyó la aplicación de una encuesta dirigida a los municipios de Sinaloa y entrevistas realizadas a través de grupo focal. Al ser una investigación mixta, los resultados se exponen de manera descriptiva, expresándose en porcentajes y por medio de las opiniones de los expertos.

Por último, se incluyen conclusiones y recomendaciones. El estudio identifica las prácticas que limitan la incorporación de los municipios al SEMAES y muestra que sus actividades suelen restringirse al cumplimiento de sus atribuciones, sin priorizar las acciones previstas en la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa.

2. Marco jurídico

La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa (LSAES) establece, en su artículo 6, que el sistema estatal tiene por objeto definir, en concordancia con el sistema nacional, principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para coordinar a las autoridades estatales y municipales en la prevención, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y el control de los recursos públicos (LSAES, 2017, p. 3).

El SEMAES está integrado por la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Sinaloa (STRC), la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa (TJA), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), la extinta Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIP), el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa (STJE), el Comité de Participación Ciudadana (CPC) y los municipios de la entidad. La secretaría ejecutiva del SEMAES funciona como su órgano operativo (Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa [PEA], 2020, p. 189).

Los representantes del SEMAES aprobaron tres instrumentos legales que sustentan de manera sustantiva su operación: 1) las Bases Reglamentarias de Coordinación y Funcionamiento del SEMAES, 2) la PEA y 3) el Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción (PI-PEA). Los tres asignan atribuciones a los municipios, a través de sus representantes en el sistema.

Las Bases Reglamentarias para la Coordinación y Funcionamiento de SEMAES tienen por objeto establecer mecanismos de coordinación entre sus integrantes. En el artículo 15, se atribuyen funciones a los representantes municipales y se propone

como enlaces a órganos internos de control y a otras autoridades municipales, a fin de intercambiar información sobre la incidencia de las faltas administrativas y cualquier otro tema relacionado con la materia anticorrupción (SESEA, 2019).

La PEA, publicada en el 2020, establece que los programas de implementación deben traducir sus objetivos y prioridades en acciones para los diez años siguientes. Estos programas incluyen proyectos concretos, viables y pertinentes que deben ejecutar las entidades públicas con facultades y competencias en cada materia, incluidos los municipios (PEA, 2020).

El PI-PEA, publicado en 2023, es el instrumento técnico que reúne las estrategias y las líneas de acción aprobadas por los integrantes del SEMAES para ejecutar los ejes propuestos por la PEA. Este programa busca concretar sus cuarenta prioridades de corto, mediano y largo plazos.

3. Materiales y métodos

Este apartado describe los métodos y los instrumentos utilizados para recolectar la información y diagnosticar las limitaciones que enfrentan los veinte municipios para incorporarse activamente al SEMAES. El análisis considera sus semejanzas y diferencias en la estructura operativa destinada a prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como a fiscalizar y controlar los recursos públicos (SESEA, 2019).

3.1. Método

El diagnóstico combinó técnicas de investigación documental y trabajo de campo mediante los enfoques cuantitativo y cualitativo. Los datos se obtuvieron a través de una encuesta aplicada en los municipios y de entrevistas a un grupo focal integrado por municipios clasificados como pequeños, medianos y grandes. La información obtenida a través de ambos métodos se analizó y se incorporó al diagnóstico que se presenta.

Para el levantamiento cuantitativo se diseñó un cuestionario precodificado de 33 preguntas, en su mayoría dicotómicas, distribuidas en siete secciones: aspectos generales, Política Estatal Anticorrupción, integración del órgano interno de control, Plataforma Digital Nacional, recomendaciones no vinculantes, coordinación y capacitación, y dos preguntas de cierre sobre el trabajo institucional. Las unidades de análisis consideradas fueron los 20 municipios del estado de Sinaloa, por lo que se realizó un censo. Se solicitó a los titulares de los órganos internos de control de cada ayuntamiento que respondieran el cuestionario.

La segunda fase consistió en entrevistas a un grupo focal integrado por seis municipios seleccionados de manera aleatoria. Para proteger la confidencialidad de los participantes, se mantuvo en reserva la identidad de los municipios. Se realizó una entrevista semiestructurada con el propósito de obtener elementos para definir y diseñar las directrices de operación municipal dentro del SEMAES.

La versión final de ambos instrumentos fue validada por los integrantes del Comité de Participación Ciudadana Sinaloa y por personas servidoras públicas de la secretaría ejecutiva del SEMAES. Esta revisión permitió mejorar la recolección de la información.

3.2. Recolección de datos

La información se recopiló del 26 al 30 de enero de 2026. El cuestionario se habilitó mediante un enlace electrónico en Google Forms. Previamente, se envió un oficio al presidente municipal, con copia al titular del órgano interno de control, para solicitar que esta instancia diera respuesta al instrumento.

3.3. Organización de datos

Los datos se procesaron en tres etapas. Una vez concluida la recolección de la información, la base de datos se depuró y preparó en Microsoft Excel. Después, las respuestas se tabularon según las preguntas planteadas.

Los resultados cuantitativos se expresaron mediante frecuencias relativas (en porcentajes), y se elaboraron gráficas para las respuestas dicotómicas. Las respuestas abiertas se sintetizaron a partir de las opiniones mencionadas con mayor frecuencia.

Las entrevistas se analizaron por categorías. La síntesis identificó fortalezas, necesidades normativas, tecnológicas, financieras y de capacitación, así como recomendaciones dirigidas al SEMAES.

3.4. Protección de datos

Durante el levantamiento de la información, se garantizó la confidencialidad de los participantes, tanto en la encuesta como en la entrevista. Por ello, no se solicitaron datos personales que permitieran identificarlos y se enfatizó que la información era únicamente para fines estadísticos.

4. Resultados

4.1. Resultados cuantitativos

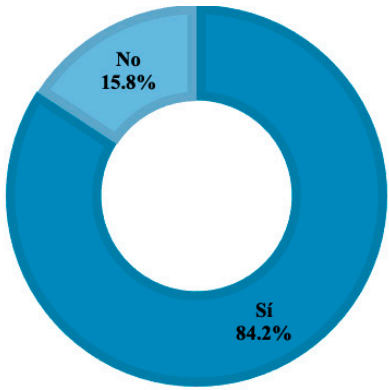
Aspectos generales

El SEMAES se creó para establecer las bases generales de las políticas públicas y las directrices básicas de combate a la corrupción; difundir la cultura de integridad en el servicio público; fortalecer la trasparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos, y fomentar la participación ciudadana (LSAES, 2021).

Se preguntó a los órganos internos de control municipales si conocían la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa* (LSAES); el 100% respondió afirmativamente. También se les preguntó si tenían conocimiento de que su municipio formara parte del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SEMAES); el 94.7% respondió que sí y el 5.3%, que no.

Asimismo, se preguntó si conocían las instancias que integran el comité coordinador (CC) del SEMAES: el 89.5% respondió que sí y el 10.5%, que no. Respecto de su participación en las reuniones convocadas por integrantes del CC, el 84.2% señaló que había participado (ver la Gráfica 1).

Gráfica 1. Participación de los OIC en reuniones convocadas por integrantes del CC



Nota: Elaboración propia.

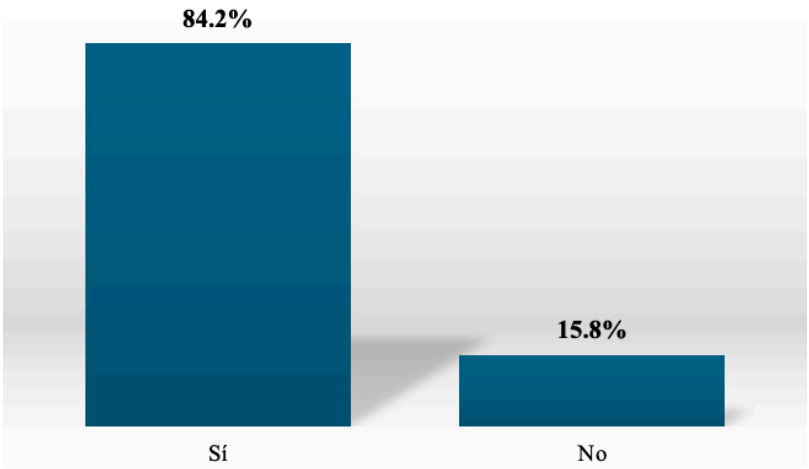
El mismo porcentaje se registró cuando se preguntó si habían recibido invitaciones de integrantes del CC para participar en reuniones de trabajo sobre el combate a la corrupción.

Política Estatal Anticorrupción

El SEMAES establece mecanismos de coordinación entre las instancias responsables de combatir la corrupción en el ámbito local y fortalece su colaboración con el SNA. Por su parte, la PEA se elaboró con base en la metodología propuesta por el SNA (SESEA, 2020). A continuación, se presentan las respuestas de los OIC municipales sobre su conocimiento y participación en la implementación de la PEA.

Dos de las preguntas realizadas se refirieron al conocimiento que tenían sobre la publicación de la PEA y la coordinación municipal para ejecutar esta política y su Programa de Implementación (PI-PEA). En ambos casos, el 84.2% respondió afirmativamente y el 15.8% respondió de manera negativa (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Conocimiento de la publicación de la PEA y el PI-PEA



Fuente: Elaboración propia.

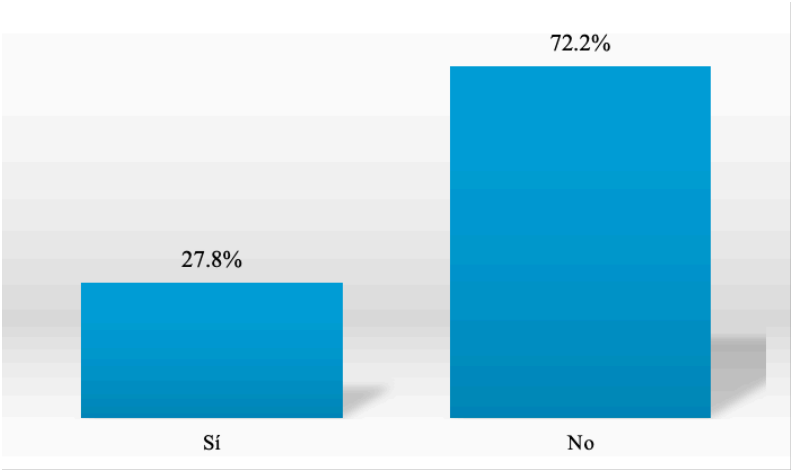
También se preguntó si los OIC informaban al cabildo sobre la participación municipal en el PI-PEA. El 36.8% señaló que comunicaba las actividades realizadas como parte del SEMAES, mientras que el 63.2% indicó que no lo hacía. Además, se consultó si alguna otra instancia informaba al cabildo sobre esa participación; el 26.3% respondió que sí y el 73.7% señaló que lo desconocía.

En el marco de la PEA, se preguntó a los municipios si habían planteado alguna actividad para el ejercicio 2025-2026. El 31.6% respondió que sí y el 68.4%, que no. Entre las acciones reportadas se encuentran capacitaciones sobre anticorrupción,

códigos de ética y conducta, integridad, prevención de conflictos de interés, derechos humanos, prevención de la discriminación, igualdad de género y control interno. También se mencionaron evaluaciones sobre ética del servicio público, actividades relacionadas con la Plataforma Digital Nacional y el PI-PEA, la instalación del Comité de Obras Públicas, el registro de personas públicas sancionadas en el Sistema Estatal de Información de Sinaloa, la captura de datos en el Sistema de Evaluación del Desempeño, la difusión de mecanismos de denuncia y la recepción de las declaraciones patrimoniales de 2025.

Se les preguntó, además, si los planes municipales de desarrollo incluían estrategias y líneas de acción del PI-PEA. Solo el 27.8% respondió de manera afirmativa, mientras que el 72.2% indicó que no las había incorporado (ver Gráfica 3).

Gráfica 3. Planteamiento de estrategias en el PI-PEA



Fuente: Elaboración propia.

A quienes respondieron afirmativamente se les pidió especificar las estrategias y líneas de acción incorporadas. Las respuestas señalaron lo siguiente:

> Política de contraloría y ética pública, contenida en las estrategias 3.2.1 y 3.2.2; alineación de los planes municipales en materia de prevención y combate a la corrupción; indicador 1: impulsar acciones sistemáticas de coordinación y colaboración que permitan a las autoridades competentes fortalecer conjuntamente la prevención, la investigación, la substanciación y la sanción de faltas administrativas graves y no graves; línea de acción 3.4.1.6: gestionar mecanismos de coordinación entre los órganos esta-

tales y municipales de combate a la corrupción para fortalecer las políticas, los programas y las acciones de transparencia y rendición de cuentas; indicador 26, estrategia 11.2: instrumentar políticas de integridad, ética pública y prevención de la corrupción; indicador 28, estrategia: 11.4: fortalecer la consolidación y operación de los comités de ética y de prevención de conflictos de interés en los entes públicos; indicador 12, estrategia 12.1: impulsar el desarrollo de programas de capacitación sobre integridad, ética pública, responsabilidades administrativas y prevención de la corrupción dirigidos a personas servidoras públicas; transparencia y rendición de cuentas, y seguimiento de las recomendaciones no vinculantes emitidas en 2019, 2020 y 2021.

Otro aspecto analizado fue la armonización de la normativa municipal con la LSAES. El 15.8% indicó que había realizado este proceso y el 84.2% señaló no haberlo hecho. Quienes respondieron de manera positiva destacaron haber trabajado en el reglamento interno del órgano interno de control, los reglamentos municipales y el código de ética.

También se preguntó si, desde 2020, algún integrante del SEMAES los había invitado a participar o colaborar en actividades de combate a la corrupción. El 63.2% respondió que sí y el 36.8% señaló que no. A quienes respondieron afirmativamente se les solicitó identificar a la institución convocante (Tabla 1). El CPC, la CEAIP y la ASE fueron las instancias mencionadas con mayor frecuencia, seguidas por la SESEA y la STRC; en menor medida, se mencionó la FECC. El 10.5% manifestó desconocer si había recibido alguna invitación.

Tabla 1. Instancias del CC que colaboraron con los municipios

Instancia	Porcentaje
Comité de Participación Ciudadana Sinaloa (CPC)	57.9%
Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (CEAIP)	57.9%
Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE)	57.9%
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SESEA)	47.4%
Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC)	31.6%
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC)	5.3%
No sabe	10.5%

Fuente: Elaboración propia.

Integración del órgano interno de control

Las reformas del 2015 al Sistema Nacional Anticorrupción, junto con los cambios introducidos en los órganos internos de control de los municipios, tuvieron como propósito fortalecer su participación en la prevención, la detección y la sanción de actos de corrupción. Para ello, se les asignaron funciones de investigación, substanciación y resolución (Cadena y González, 2026).

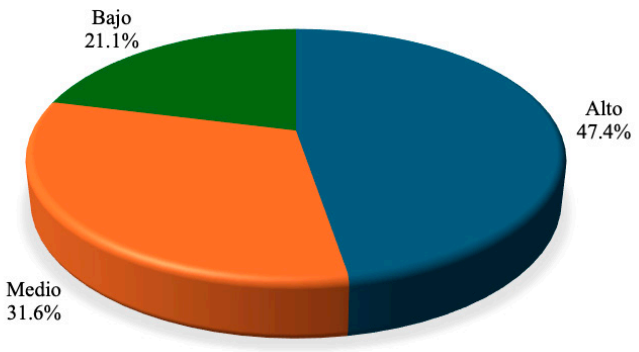
Se solicitó que explicaran el procedimiento para elegir al titular del OIC en su municipio. La respuesta predominante fue la siguiente:

> Para elegir al titular del OIC, los municipios se apegan al procedimiento establecido en los artículos 39 bis, segundo párrafo, y 67 bis E de la *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa*. Estas disposiciones establecen que el síndico procurador propondrá el nombramiento del titular del OIC al cabildo, que deberá aprobarlo con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes.

Sin embargo, algunos municipios no explicaron el procedimiento mediante el cual el síndico procurador selecciona a la persona que propone al cabildo. Por ello, se desconoce si cumple o no con lo estipulado en el artículo 20 de la LRAES, que exige garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, mediante procedimientos transparentes, objetivos y equitativos que favorezcan la profesionalización y la selección de los perfiles más adecuados (LRAES, 2017).

Respecto del grado de autonomía del OIC dentro del municipio, el 47.4% lo calificó como alto; el 31.6%, como medio y el 21.1%, como bajo. Estas respuestas reflejan diferencias en las estructuras operativas de municipios grandes, medianos y pequeños (ver Gráfica 4).

Gráfica 4. Autonomía operativa del OIC en los municipios



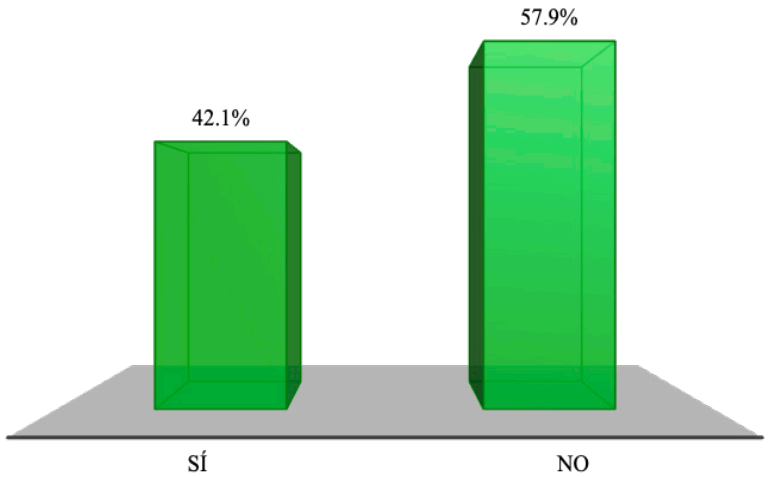
Fuente: Elaboración propia.

Plataforma Digital Nacional

La Plataforma Digital Nacional (PDN) es un instrumento de inteligencia institucional del SNA que apoya el cumplimiento de sus funciones, obligaciones y facultades. Está integrada por componentes informáticos que permiten interconectar sistemas, subsistemas y conjuntos de datos (PDN, 2026).

Se preguntó a los municipios si estaban interconectados con alguno de los seis sistemas de la PDN. El 42.1% respondió que sí y el 57.9% señaló que aún no había iniciado el proceso (ver Gráfica 5). Sin embargo, el Tablero Estadístico de Interconexión Nacional indica que 11 municipios, equivalentes al 55%, están conectados con al menos uno de los seis sistemas.

Gráfica 5. Municipios interconectados a la PDN



Fuente: Elaboración propia.

Los OIC que afirmaron estar interconectados también señalaron los sistemas en los que registraban información como sujetos obligados (Tabla 2). Los más mencionados fueron el sistema de los servidores públicos que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas (S2), con el 42.1%, y el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados (S3), con el 31.6%.

Tabla 2. Sistemas de la PDN en los que se encuentran interconectados los municipios

Sistema	Porcentaje
Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal (S1)	21.1%
Sistema de los servidores públicos que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas (S2)	42.1%
Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados (S3)	31.6%
Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización (S4)	15.8%
Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción (S5)	5.3%
Sistema de información pública de contrataciones (S6)	5.3%

Fuente: Elaboración propia.

Al contrastar estas respuestas con el tablero de la PDN (2026), se observó que el S1 solo registra una entidad estatal y que los sistemas S4, S5 y S6 aún no están disponibles. Esta diferencia permite inferir que algunos municipios confunden la interconexión con la PDN con el uso de Declaranet Plus, sistema proporcionado por el Gobierno de Sinaloa mediante convenios de colaboración para presentar las declaraciones patrimoniales.

Recomendaciones no vinculantes

Las recomendaciones no vinculantes (RNV) son propuestas, sugerencias o medidas dirigidas a los entes públicos para fortalecer sus instituciones, prevenir faltas administrativas y hechos de corrupción, y mejorar el desempeño del control interno, garantizando una gestión pública más eficiente y ética (SESEA, 2022).

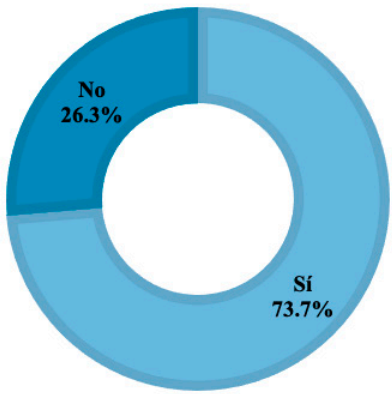
Se preguntó sobre la participación en la atención a las RNV. El 100% señaló que había recibido recomendaciones y reportó un promedio de 33 RNV emitidas por los integrantes del CC del SEMAES. Respecto del apoyo para atenderlas, el 84.2% mencionó haber recibido apoyo por parte de la SESEA; el 21.0% mencionó al CPC; el 10.5%, a la ASE y el 5.3% restante señaló recibir apoyo externo.

Coordinación y capacitación

Las *Bases Reglamentarias para la Coordinación y Funcionamiento del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa* (2019) regulan, en su capítulo XI, la colaboración, la coordinación y la vinculación con los sistemas municipales anticorrupción. El artículo 44 establece que la SESEA debe coordinarse con estos sistemas para determinar su participación en el diseño, la articulación y la evaluación de la política anticorrupción. Asimismo, el artículo 45 dispone que los municipios podrán adoptar los programas de implementación de la PEA mediante acuerdo previo del CC (SESEA, 2019).

También se preguntó si los OIC habían participado en reuniones organizadas por la SESEA, en distintos municipios, para promover su integración al SEMAES y atender sus necesidades. El 73.7% respondió que sí y el 26.3%, que no (ver Gráfica 6).

Gráfica 6. Participación de los OIC en actividades desarrolladas por la SESEA



Fuente: Elaboración propia.

En materia de capacitación, se preguntó si habían participado en algún curso propuesto en la Plataforma de Aprendizaje Anticorrupción de la SESNA dirigido a personas servidoras públicas en los municipios. El 52.6% respondió afirmativamente y el 47.4% señaló que no había ingresado a la plataforma.

Asimismo, el 73.7% mencionó que aplicaba indicadores de desempeño y seguimiento de la Política Estatal Anticorrupción a nivel municipal, mientras que el 26.3% indicó que no lo hacía. Por otra parte, el 68.4% señaló que elaboraba y publicaba informes sobre el avance o los resultados de las acciones municipales en materia anticorrupción; el 31.6% dijo que no realizaba esta actividad.

Como parte de las actividades de coordinación, se preguntó si existía alguna estrategia que permitiera reunir periódicamente a los OIC municipales y ofrecerles programas de capacitación por parte de los integrantes del CC. El 42.1% respondió que sí y el 57.9% señaló no saber al respecto. Dentro de las respuestas positivas mencionaron las siguientes:

> Comisión permanente de Contralores Estado-Municipios; capacitaciones convocadas por la SESEA; reuniones bimestrales del CPC y la SESEA; grupos de WhatsApp; capacitación presencial y vía Zoom, y reuniones regionales.

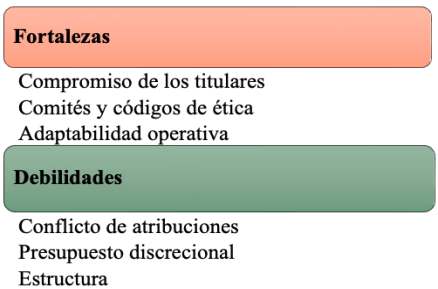
Asimismo, señalaron los siguientes mecanismos de participación ciudadana en el combate a la corrupción:

- Testigos sociales
- Invitaciones para registrarse e integrar el comité de obras públicas
- Participación ciudadana en el comité de obras públicas del municipio
- Denuncias ciudadanas mediante líneas directas o plataformas digitales
- Observatorios ciudadanos para supervisar recursos y obras públicas
- Audiencias públicas, cabildos abiertos y contralorías ciudadanas
- Líneas telefónicas y plataformas en los sitios oficiales de los ayuntamientos
- Comités sociales de control y vigilancia de las obras públicas

4.2. Resultados cualitativos

Las respuestas de los OIC participantes se analizaron por categorías con apoyo de Google Gemini, a la que se solicitó identificar las fortalezas y las debilidades que enfrentan estas instancias en su trabajo cotidiano.

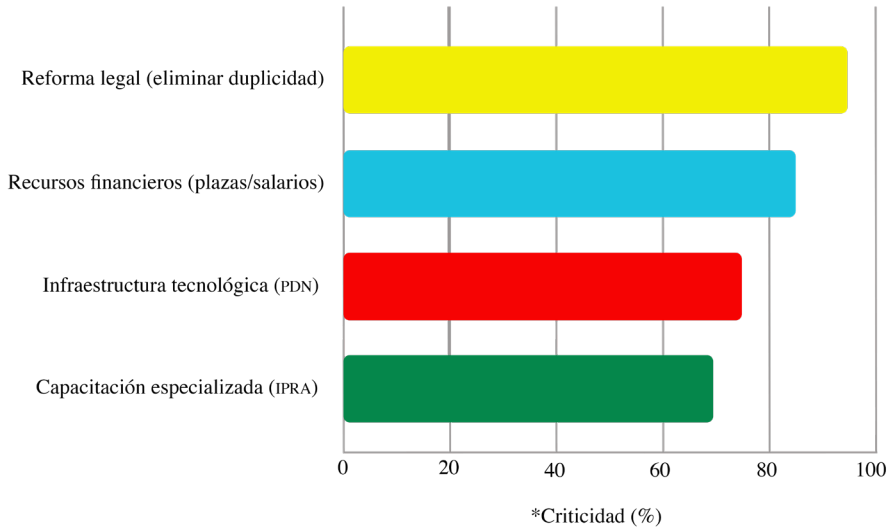
El diagnóstico muestra un contraste marcado entre los municipios. Aunque se manifiesta un alto compromiso institucional y se reportan avances en materia de ética pública, la falta de autonomía efectiva y la insuficiencia presupuestal limitan los esfuerzos, especialmente en los municipios clasificados como pequeños. En estos casos, los OIC operan "con lo que tienen", supliendo carencias estructurales con el compromiso de su personal.



Uno de los hallazgos más críticos es la ambigüedad de la Ley de Gobierno Municipal. La figura del síndico procurador, elegido mediante voto popular, se contrapone con el carácter técnico del órgano interno de control y genera tensiones que pueden reducir la independencia de la fiscalización.

Los entrevistados señalaron que para que los municipios se integren efectivamente al sistema anticorrupción, se requieren acciones simultáneas en cuatro ejes principales (Gráfica 7). Esto se justifica en comentarios como los siguientes: "La reforma normativa es la base; sin ella, la inversión financiera o tecnológica pierde eficacia" (entrevistado 2, 2026). Otra persona señaló: "Hacemos lo que podemos con lo que tenemos, pero nos falta el resolutor; no tengo auditores y eso es elemental" (entrevistado 4, 2026).

Gráfica 7. Complejidad operativa frente a capacidad instalada

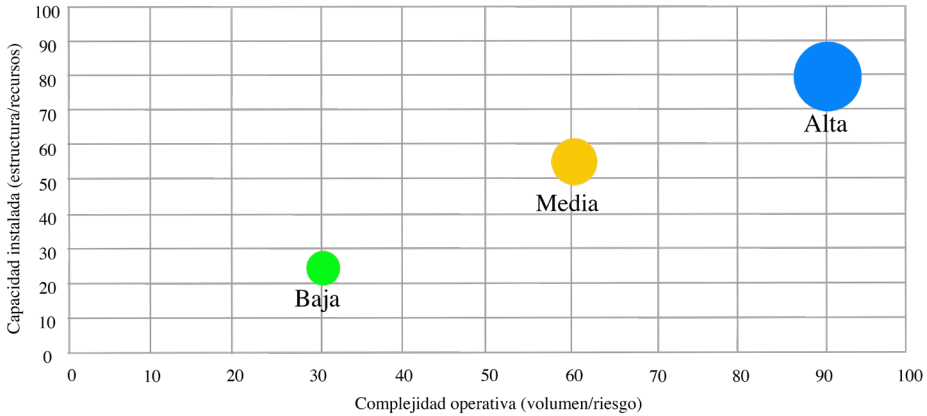


Eje X: Complejidad operativa
Eje Y: Capacidad instalada (personal/recursos)
Tamaño: Presión de fiscalización

Fuente: Elaboración propia.

Los entrevistados también señalaron profundas asimetrías entre los municipios (Gráfica 8), producto de los retos que se presentan en los OIC. Mientras las grandes ciudades enfrentan un mayor volumen y complejidad de asuntos, los municipios pequeños luchan por existir con equipos de tres o cinco personas.

Gráfica 8. Asimetría municipal



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se realizaron recomendaciones para integrar a los municipios al SEMAES, entre las que destacan las siguientes:

- Política general: Diseñar políticas colectivas, no individuales, y evitar acciones aisladas del CC.
- Modelos de operación: Elaborar manuales y procedimientos replicables que reduzcan la curva de aprendizaje.
- Gestión legislativa: Establecer mesas de trabajo con el Congreso del Estado de Sinaloa para reformar la Ley de Gobierno Municipal.
- Tecnología compartida: Proporcionar a los municipios pequeños infraestructura estatal para presentar declaraciones patrimoniales e interconectarse con la PDN.
- Comunicación: Mejorar la representación de los municipios y su participación en el diseño de las políticas.

Conclusiones

En este estudio se evidencian diversas prácticas que limitan la incorporación de los municipios al SEMAES a través de sus OIC. En general, estas instituciones se concentran en cumplir sus atribuciones sin priorizar las acciones en el combate a la corrupción que se establecen en la PEA de Sinaloa.

El diagnóstico realizado revela una brecha entre el conocimiento normativo y la capacidad para implementar las políticas anticorrupción en los municipios

sinaloenses. Aunque el 100% de los OIC afirmó conocer la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, solo el 15.8% indicó que había alineado sus reglamentos internos con dicha ley.

Los OIC también operan con recursos insuficientes, en especial en los municipios pequeños, cuyos equipos están integrados por apenas tres a cinco personas servidoras públicas. Por ello, sus titulares manifestaron que trabajan "con lo que tienen", supliendo carencias con el compromiso del personal.

Respecto a la autonomía operativa, se determinó que es desigual: mientras el 47.4% la considera alta, el 52.6% restante la ubicó en niveles medios o bajos. Además, persiste una tensión institucional debido a que el síndico procurador, autoridad de elección popular, propone al titular del OIC, cuyo cargo tiene un carácter técnico. Este procedimiento puede reducir la independencia de la fiscalización.

También existe confusión respecto de la interconexión con la PDN. Aunque el 42.1% afirmó estar interconectado, algunos municipios parecen equiparar el uso de los sistemas estatales, como Declaranet Plus, con el cumplimiento de los requerimientos de la plataforma nacional. Asimismo, solo el 27.8% de los municipios integró estrategias del PI-PEA en sus planes municipales de desarrollo.

En materia de colaboración institucional, la SESEA, el CPC, la CEAIP y la ASE son las instancias que mantienen mayor cercanía con los municipios y que más los apoyan en la atención de recomendaciones no vinculantes y en sus necesidades de capacitación.

A partir de estos resultados, se propone que el SEMAES realice acciones para fortalecer la integración de los OIC en el combate a la corrupción, mediante la reforma de la Ley de Gobierno Municipal, la elaboración de manuales, el establecimiento de estándares y procedimientos que reduzcan la curva de aprendizaje, el acceso a infraestructura tecnológica para su incorporación a la PDN, en particular en los municipios pequeños, y el establecimiento de estrategias de comunicación de las necesidades municipales.

Finalmente, se plantean dos líneas futuras de investigación: evaluar el impacto de las RNV en la disminución de faltas administrativas, más allá de la sola solventación documental, y analizar las barreras técnicas que impiden la incorporación municipal a los seis sistemas de la PDN, analizando el fenómeno de la confusión de plataformas.

Referencias

Cadena-Inostroza, C. y González, L. (2026).Los órganos internos de control municipal: el eslabón más débil de los sistemas locales anticorrupción en el Estado de México. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, *4*(7), 1-22 http://www.esferapublica.mx

Granados, J. (2026). Órganos internos de control estatales en México y su papel en la lucha contra la corrupción. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, *10*(1), 12525-12536. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i1.23004

León, M. y Mendoza, J. (2017). La rendición de cuentas como mecanismo de control de la corrupción. En M. Merino, J. Hernández y E. Avilés (Coords.) *Transparencia y rendición de cuentas municipales* (pp. 50-74). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Mendoza, J., León, M. y Lizárraga, R. (2019). La Corrupción como límite para la competitividad de municipios en Sinaloa, México. *Revista de Investigación Latinoamericana en Competitividad Organizacional RILCO*, *2*. https://www.eumed.net/rev/rilco/02/corrupcion.html

Plataforma Digital Nacional. (2016, 9 de abril). *La Plataforma Digital Nacional evoluciona de manera continua*. https://www.plataformadigitalnacional.org/

Plataforma Digital Nacional. (2026, 9 de abril). *Tablero Estadístico de Interconexión Nacional.* https://cobertura.plataformadigitalnacional.org/

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). *Política Nacional Anticorrupción.* https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/

Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa. (2017). *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa.* https://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_sistema_anticorrupcion.pdf

Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa. (2022). *Mecanismo de Seguimiento Sistematizado a Recomendaciones No Vinculantes*. https://www.semaes.mx/normativa.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa. (2019). *Bases Reglamentarias para la Coordinación y el Funcionamiento del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa.* https://www.seseasinaloa.gob.mx/marco-normativo

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa. (2020). *Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa.* https://www.seseasinaloa.gob.mx/pea-sinaloa

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa. (2023). *Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción Sinaloa.* https://www.seseasinaloa.gob.mx/pipea

Capítulo 7

Más allá del soborno: modelado social y autorregulación en la lucha contra la corrupción sistémica

Francisco Javier Martínez Monge
Ricardo Bórquez Reyes

Resumen

Este capítulo analiza la corrupción como un fenómeno complejo que trasciende la moralidad individual y se convierte en una práctica sistémica que permea a las organizaciones. Su origen se encuentra en la evolución de las sociedades hacia estructuras urbanas, donde la competencia por recursos limitados y el interés propio pueden fomentar conductas deshonestas. En el ámbito institucional, sostiene que la disfuncionalidad de las organizaciones públicas y privadas, junto con la falta de adaptación de programas internacionales a contextos locales, crea entornos que promueven la corrupción. Asimismo, examina la corrupción organizacional, en sus modalidades procesal, esquemática y categórica, en las que la violación de las reglas formales se normaliza culturalmente. Bajo esta mirada, la corrupción se define operacionalmente como "una conducta delictiva mediante la cual distintos agentes desvían procedimientos para obtener beneficios privados en detrimento de la sociedad". El eje teórico del trabajo vincula estos planteamientos con la teoría cognoscitiva social de Albert Bandura. La corrupción puede aprenderse de manera vicaria: cuando las personas observan que figuras de alto prestigio obtienen éxito a través de actos ilícitos sin enfrentar consecuencias reales, aumenta la probabilidad de imitación. El capítulo concluye que una prevención eficaz exige reducir la impunidad, eliminar los refuerzos positivos de conductas deshonestas y fortalecer la autorregulación y la autoeficacia, de modo que la integridad se consolide como una conducta socialmente valorada.

Palabras clave: Corrupción, teoría cognoscitiva social, instituciones, corrupción organizacional, autorregulación, impunidad.

Abstract

This article examines corruption as a complex phenomenon that transcends individual morality and becomes a systemic practice embedded in organizations. Its origins lie in the evolution of societies toward urban structures, where competition for limited resources and self-interest may foster dishonest behavior. At the institutional level, this chapter argues that the dysfunctionality of public and private organizations, coupled with the lack of adaptation of international programs to local contexts, creates environments conducive to corruption. It also examines organizational corruption in its procedural, schematic, and categorical forms, in which violation of formal rules become culturally normalized. From this perspective, corruption is operationally defined as "criminal conduct through which different actors divert procedures to obtain private benefits at the expense of society." The theoretical framework links these arguments to Albert Bandura's social cognitive theory. Corruption may be learned vicariously: when individuals observe high-status figures achieving success through illicit acts without facing meaningful consequences, the likelihood of imitation increases. This chapter concludes that effective prevention requires reducing impunity, eliminating the positive reinforcement of dishonest behavior, and strengthening self-regulation and self-efficacy so that integrity becomes established as a socially valued form of conduct.

Keywords: *Corruption, social cognitive theory, institutions, organizational corruption, self-regulation, impunity.*

Introducción

La corrupción constituye uno de los retos más persistentes para la estabilidad de la democracia y el desarrollo económico, especialmente en escenarios donde las instituciones evidencian fragilidades estructurales. Aunque suele analizarse desde perspectivas jurídicas o económicas, se requiere un análisis más profundo para comprender el origen y la permanencia de este fenómeno.

Para entender la dinámica de la corrupción, es esencial examinar cómo la estructura y la cultura organizacional influyen en el comportamiento humano. Diferentes autores coinciden en que no se trata de un hecho aislado, sino de una práctica que surge y se modifica a medida que las sociedades evolucionan y compiten por recursos escasos. Este proceso se extiende desde la organización de las primeras

comunidades hasta las burocracias de la actualidad, mostrando que la corrupción se adapta y permanece, aunque cambien los contextos social y económico.

En la administración pública, la corrupción se manifiesta como el abuso del poder conferido para obtener beneficios privados y desvía a las instituciones de su propósito fundamental: procurar el bien común. No obstante, esta conducta no ocurre de manera aislada. La teoría cognoscitiva social de Albert Bandura ofrece un marco analítico característico, ya que propone que el aprendizaje humano ocurre predominantemente en ambientes sociales mediante la observación de modelos. Desde este enfoque, la corrupción puede entenderse como una conducta aprendida, reforzada por la impunidad y por la normalización de prácticas deshonestas entre figuras de alto prestigio.

El presente artículo analiza la génesis de la corrupción desde una perspectiva multidisciplinaria y relaciona las fallas de las estructuras organizacionales con la teoría cognoscitiva social. El propósito es explicar cómo el entorno favorece el aprendizaje y la normalización de actos de corrupción, así como examinar la autorregulación y la autoeficacia como mecanismos básicos de prevención en los ámbitos público y social.

1. La génesis de la corrupción

Diversos autores sitúan las primeras manifestaciones de la corrupción en el surgimiento de comunidades y la formación de aldeas y ciudades. Con ellas aparecieron formas de organización social, política y económica, como las naciones y la propiedad privada, además de valores y comportamientos relacionados con actividades comerciales, gubernamentales y religiosas (Zavala, 2013).

A medida que las sociedades se establecieron y evolucionaron, surgió una necesidad esencial de cubrir aspectos básicos como la alimentación y el vestido. Estas necesidades primarias no solo permitieron la supervivencia, sino que también formaron la base para que las personas aspiraran a objetivos como el éxito y la estabilidad económica.

El desarrollo de relaciones que buscan satisfacer estas necesidades y aspiraciones genera un ambiente donde la competencia por recursos económicos, poder y estatus se vuelve inevitable. En este contexto, la interacción entre individuos está marcada por la búsqueda constante de oportunidades que les permitan prosperar y asegurar su bienestar a largo plazo.

Como resultado, la lucha por acceder a recursos limitados se convierte en una competencia continua, lo que estimula conductas y valores específicos. Estas conductas y valores, a su vez, tienen un impacto directo en la dinámica social, política y económica de las comunidades, moldeando la manera en que se organizan y funcionan.

Así como surgió la competencia, surgió la corrupción, cuya práctica se realiza con conocimiento y voluntad: razonamos, elegimos, decidimos incumplir una exigencia ética fundamental para el beneficio común —la honestidad—. Ello da lugar a un fuerte individualismo —o, como lo denomina Rose-Ackerman, *interés en sí mismo*— con respecto a los aspectos económicos y políticos.

Para Leslie Holmes (2019), la corrupción en su sentido tradicional alude a la impureza moral. El término deriva de un verbo latino que, dependiendo del contexto, significa "arruinar", "contaminar", "maltratar" o "destruir".

En la actualidad, el término *corrupción* suele asociarse con un comportamiento incorrecto de las autoridades o los servidores públicos, pero pocas veces se reconoce como un delito. Robert Klitgaard sintetiza la corrupción en la siguiente fórmula:

$$C = M + D - A$$

Donde la corrupción (C) surge cuando el monopolio de la decisión (M) y la discrecionalidad del funcionario (D) se combinan con una rendición de cuentas insuficiente (A, por *accountability*). Desde esta perspectiva, el agente compara el riesgo de ser descubierto en el acto de corrupción con el beneficio personal que se podría obtener en el acto ilícito (Acuña & Mordt, 2022).

Uno de los principales problemas del estudio de la corrupción es la falta de consenso sobre su definición, pues el término abarca una gama muy amplia de conductas individuales, colectivas o sistémicas.

Para precisar su significado, conviene atender a su etimología. *Corrupción*, *corruptela* y *corruptor* derivan del verbo *corromper*, voz procedente del latín *cum* ("con"), y *rumpere* ("romper"), asociada desde el siglo XII con *descomponerse* ("echarse a perder") (Pérez, 1996). La Real Academia Española define la corrupción, en el ámbito de las organizaciones públicas, como la "utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores" (Real Academia Española, 2020).

2. La corrupción y su impacto en el ámbito social

La corrupción se manifiesta de manera compleja en las sociedades modernas. Aunque se espera que las personas y las instituciones actúen conforme a principios éticos como la honestidad y la justicia, estos valores se ven vulnerados por intereses individuales, competencia por recursos, y aspiraciones de poder y estatus, lo que genera una distancia significativa entre los ideales sociales y la práctica cotidiana.

Este conflicto entre lo ideal y lo real se profundiza cuando la corrupción se convierte en un fenómeno sistémico, afectando a individuos y organizaciones

públicas y privadas. La lucha por acceder a recursos limitados y por defender el interés propio favorece conductas corruptas y dificulta alcanzar una definición única de *corrupción*. Por ello, el concepto se utiliza para describir una amplia gama de comportamientos individuales, colectivos y sistémicos que perjudican la dinámica social, política y económica de las sociedades.

Rose-Ackerman (2001) identifica la disfuncionalidad de las instituciones públicas y privadas como una de las raíces del problema. Cuando los Gobiernos funcionan de manera deficiente, incluso que la ayuda exterior puede administrarse de forma ineficaz.

En el plano individual, el factor motivador universal y fundamental para explicar las experiencias divergentes en diferentes países es el de *interés en sí mismo,* que incluye un interés en el bienestar de la propia familia y grupos iguales. Los críticos lo llaman *codicia* (Rose-Ackerman, 2001, p. 2) y los economistas lo consideran una maximización de la utilidad.

El sistema económico ofrece posibilidades de interacción que van desde la actividad productiva hasta la búsqueda improductiva de ingresos y la corrupción en el sector público. Rose-Ackerman (2001) es una fuente recomendada para estudiar más sobre el tema.

3. El escenario de la corrupción: espacios y actores involucrados

La corrupción ocurre en instituciones públicas y privadas, en organizaciones internacionales y locales, y en las interacciones entre individuos que actúan como agentes o intermediarios.

La disfuncionalidad institucional es señalada como una de las raíces del problema, pues provoca que los recursos y apoyos destinados al desarrollo no sean empleados de manera eficaz. Esto genera un entorno donde las prácticas corruptas pueden proliferar, afectando la eficiencia y la credibilidad de dichas instituciones.

Finalmente, el individuo juega un papel central como promotor y agente de interconexión en los actos de corrupción. El interés propio, entendido como la búsqueda del bienestar personal y familiar para la maximización de recursos de forma improductiva, impulsa conductas que se apartan de los principios éticos y del bien común. Este interés individual contribuye a la complejidad y la persistencia de la corrupción en todos los niveles sociales.

4. Corrupción, poder-autoridad

Transparencia Internacional ofrece una definición más elaborada sobre corrupción, señalando que es "el abuso de un poder conferido con el objeto de obtener una

ganancia privada". Rose-Ackerman y Palifka (2019) consideran que esta definición captura el problema del principal agente presente en distintas modalidades de corrupción económica y política, como sobornos, malversación, tráfico de influencias, conflictos de interés, y fraudes contable y electoral.

En México, la transferencia de poder se lleva a cabo a través de diversos mecanismos, como la elección, el nombramiento o el concurso. Estos procedimientos tienen como objetivo principal facultar a las personas para desempeñar las funciones y actividades inherentes a sus cargos. Sin embargo, cuando el poder conferido por estos medios se utiliza de manera indebida, se produce una transgresión de las reglas establecidas. Esta violación de las normas no sólo afecta la legalidad del proceso, sino que también sabotea los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar dentro de la organización. Para ilustrar las formas en que puede manifestarse este fenómeno, a continuación, se presenta una tabla que clasifica los diferentes tipos de corrupción.

Tabla 1. Tipo de corrupción

Clasificación	Definición
Soborno	Intercambio explícito de dinero, regalos en especie o favores cuyo fin es violar normas o recibir beneficios que legalmente deberían ser gratuitos. Puede involucrar a funcionarios públicos y privados.
Extorsión	Petición de pago o favor por parte de un funcionario público para violar la norma o cumplir su deber. Puede considerarse una modalidad del soborno.
Intercambio de favores	Intercambio destinado a transgredir una norma. Puede consistir en un beneficio económico, la omisión de funciones, la entrega de información confidencial o la alteración de procesos a favor de una persona o un grupo.
Nepotismo	Pactar para que un familiar o una persona con vínculos cercanos obtenga beneficios sobre algún otro candidato con mayores méritos, pero sin un vínculo.
Amiguismo	Gestión de asuntos laborales en beneficio de integrantes de un grupo de quien decide (ya sea por vínculos de amistad, afinidad política o pertenencia a una misma comunidad).
Fraude judicial	Decisión judicial influida por cualquiera de las modalidades de corrupción mencionadas anteriormente o intervención indebida destinada a influir en la persona juzgadora.
Fraude contable	Manipulación o simulación de activos y pasivos para engañar a las autoridades fiscales o a los accionistas.
Fraude electoral	Alteración, manipulación, falsificación o destrucción de votos con el fin de sesgar resultados electorales.

Clasificación	Definición
Fraude en el servicio público	Actividades que menoscaban la prestación de servicios públicos, como la educación o la salud.
Malversación	Apropiación de recursos del empleador (empresa, Gobierno u organización no gubernamental) por parte del empleado.
Cleptocracia	Estado autocrático administrado para maximizar la riqueza personal de sus principales dirigentes.
Tráfico de influencias	Uso del poder de decisión gubernamental para obtener sobornos o favores de partes interesadas.
Conflictos de interés	Interés personal en los efectos de las políticas sobre las cuales se tiene capacidad de intervención.

Nota: Tomado de Rose-Ackerman & Palifka (2019).

El Banco Mundial (2020) define la corrupción como el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados; abarca una amplia gama de comportamientos que van desde el soborno hasta el hurto de los fondos públicos (Banco Mundial, 2020).

En México, la Secretaría de la Función Pública definió la corrupción con base en Transparencia Internacional y señaló que "consiste en el abuso del poder para beneficio propio" (Transparencia Internacional, 2009). También distinguió entre corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produce (Gobierno de México, 2020; Transparencia Internacional, 2009). Además, tanto el glosario de términos de Transparencia Internacional como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en México hacen referencia a la *corrupción a gran escala*, que se define como aquella que ocurre en los niveles más altos del gobierno, involucra la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado y permite a los líderes beneficiarse a expensas del bien común (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2020, p. 6).

Por otra parte, los *actos de corrupción menores* se definen como los que consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2020). Finalmente, la *corrupción política* se define como la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimientos en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2020, p. 6).

Arnolf Heidenheimer clasificó la corrupción en tres categorías (negra, blanca y gris), partiendo de la premisa de que las élites y los ciudadanos comunes a menudo perciben este fenómeno de manera distinta. Definió la corrupción negra como aquellas acciones que ambos grupos condenan y desean ver castigadas. La corrupción blanca, por su parte, abarca prácticas que, aunque reconocidas formalmente como corruptas, son toleradas en mayor o menor medida por la sociedad y las élites, por lo que no se exige sancionar a quienes las cometen. Finalmente, la corrupción gris engloba aquellas actividades sobre las cuales existe desacuerdo o ambivalencia, ya sea entre las élites y el público general, o incluso al interior de estos mismos grupos (Holmes, 2015).

La definición de corrupción de Transparencia Internacional incorpora el concepto de *poder*, cuyo significado es entendido por Weber (2014) como la "probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad". Sin embargo, dado que el poder es sociológicamente amorfo —pues múltiples cualidades o circunstancias pueden permitir a alguien imponer su voluntad en una situación dada—, surge la necesidad de un concepto más preciso: la *dominación*. Esta se define como la probabilidad de que un mandato sea obedecido (Weber, 2014, p. 184)

En este sentido, la dominación o autoridad implica encontrar obediencia a un mandato específico entre personas determinadas. Asimismo, resulta pertinente acotar el concepto de *disciplina*, que Weber articula como la "probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática" (Weber, 2014, p. 184). Finalmente, el autor considera que existen tres tipos de dominación legítima, cuya validez se establece a través de la dominación legal, tradicional y carismática, como se indica en la Tabla 2.

Tabla 2. Tipos de dominación

Tipo de dominación	Definición
De carácter racional	Descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y en los derechos de mando de quienes han sido designados por dichas normas para ejercer la autoridad (dominación legal).
De carácter tradicional	Descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones inmemoriales y en la legalidad de quienes han sido señalados por ellas para ejercer la autoridad (dominación tradicional).
De carácter carismático	Descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona, así como a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (dominación carismática).

Nota. Elaboración propia con información de Weber (2014).

La correlación de la corrupción

Los factores que inciden en la corrupción son de carácter económico, institucional, político, social e histórico. Se manifiestan de formas muy diversas y están presentes tanto en la vida pública como en la privada, razón por la cual el fenómeno se ha estudiado desde la sociología, la psicología, la criminología, la ética y el derecho (Cuenca, 2017).

La multidisciplinariedad en el estudio de la corrupción

El abordaje multidisciplinario de este fenómeno ha permitido avanzar en diversos campos y generar conocimiento desde distintos enfoques. Sin embargo, esta misma pluralidad ha dificultado, en ciertos momentos, la construcción de propuestas eficaces para prevenirla.

Impacto de la multidisciplinariedad

El análisis de la corrupción desde múltiples disciplinas ha propiciado avances significativos en áreas como la sociología, la psicología, la criminología, la ética y el derecho. Cada una de estas disciplinas aporta perspectivas únicas que enriquecen la comprensión del problema, permitiendo identificar factores económicos, institucionales, políticos, sociales e históricos que inciden en la corrupción y su manifestación en la vida privada, pública y social.

A pesar de los avances logrados gracias a la multidisciplinariedad, esta diversidad de enfoques ha dificultado, en ciertos momentos, la construcción de propuestas integrales y efectivas para prevenir la corrupción. La variedad de perspectivas hace complejo establecer soluciones unificadas, ya que cada disciplina puede priorizar aspectos diferentes del fenómeno. En la Tabla 3, se enlistan algunos enfoques de corrupción que pueden ser estudiados bajo una mirada multidisciplinaria y que hacen patente la amplitud del concepto.

Tabla 3. Enfoques de la corrupción

Enfoque
Corrupción de principios (corrupción óntica/espiritual/axiológica)
Corrupción del comportamiento moral
Corrupción de personas
Corrupción de Estados
Corrupción transnacional

Nota: Elaboración propia.

Waldman (1974) definió la corrupción a partir de los siguientes componentes: un funcionario público que abusa de su autoridad, posición o poder y que, como resultado, viola alguna norma legal de su país. Por su parte, Dion (2010) añade que el acto corrupto suele llevarse a cabo en secreto con el objetivo de obtener un beneficio personal —riqueza o estatus—, o bien, para favorecer a familiares, amigos o grupos cercanos. Esta definición establece como principal agente de corrupción al funcionario público, sin embargo, no siempre es así; el fenómeno de la corrupción implica cuatro posibles combinaciones de actores, como se detalla en la Tabla 4:

Tabla 4. Principales agentes de la corrupción

Agente
Público (agente corrupto), privado (agente corruptor)
Privado (agente corrupto), privado (agente corruptor)
Público (agente corrupto), público (agente corruptor)
Privado (agente corrupto), público (agente corruptor)

Nota: Elaboración propia.

Entre las cuatro combinaciones de corrupción enumeradas anteriormente, nos enfocaremos en las combinaciones público-público y la público-privada, ya que implican transacciones ilegales entre funcionarios públicos gubernamentales, así como entre funcionarios públicos y sociedades privadas (Gaviria, 2002). La mayoría de los autores se centran en el acto de la corrupción y no en los agentes involucrados en este fenómeno.

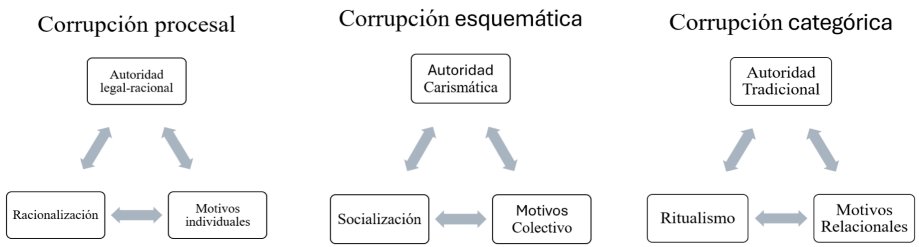
Okogbule (2006, p. 94) establece que las definiciones de corrupción convergen en un punto: es "un dispositivo o estrategia que generalmente se emplea para desviar a las personas del curso correcto de acción, deber o conducta, ya sea en el desempeño de sus funciones oficiales o en actividades relacionadas a asuntos económicos o políticos" (citado por Dion, 2010).

La definición de corrupción más utilizada, particularmente en el contexto político, es el abuso o mal uso del poder público para beneficio privado o personal. Esta definición abarca una amplia gama de comportamientos que un individuo puede realizar para beneficiar a una organización y a sí mismo. Una gran parte de cualquier tipo de corrupción involucra: abuso/mal uso de autoridad/facultad.

Aguilera y Vadera (2008) definen la corrupción organizacional como el delito que se comete mediante el uso de la autoridad dentro de las organizaciones para beneficio personal; sin embargo, existe también la posibilidad de que este ilícito se cometa para beneficio de la propia organización.

Uno de los elementos centrales de la corrupción organizacional, planteado por Aguilera & Vadera (2008), es el concepto de autoridad (dominación), analizado brevemente en líneas anteriores. La jerarquización de cierto tipo de autoridad en una organización trae consigo cierto control de capacidades que los líderes, administrativos y personal técnico pueden ejercer en sus organizaciones, como se detalla en la Figura 1.

Figura 1. Interacción entre oportunidad, motivación y justificación según el tipo de corrupción organizacional



Nota: Elaboración propia con información de Aguilera y Vadera (2008).

Corrupción procesal

La corrupción procesal se da por la falta o, si existen, por la violación de procedimientos o reglas formalizados para beneficio personal. En otras palabras, "cuando los empleados de todos o algunos niveles de la organización no siguen o no están obligados a seguir procedimientos (éticos) de conducta empresarial, el resultado corrupto se define como corrupción procesal"(Aguilera & Vadera, 2008, p. 441).

Corrupción esquemática

Se refiere a la participación paralela en varios niveles de la organización en comportamientos de corrupción simultáneos: "La repetición de un acto corrupto es reforzada por mecanismos que lo hacen parecer normal y parte de la cultura organizacional" (Aguilera & Vadera, 2008, p. 442).

Corrupción categórica

Es el resultado de una concentración de actos de corrupción delimitados a ciertas áreas de la organización. Para ilustrarlo, supongamos que hay una gran corporación

multinacional que consta de varias subsidiarias diversificadas geográficamente. Si algunas de estas filiales operan en países donde se cree que se recurrirá a prácticas poco éticas o corruptas para sobrevivir en el mercado, es probable que la corrupción se concentre en solo esas subsidiarias particulares. Por lo tanto, en este tipo de corporaciones se observan actos de corrupción concentrados o categóricos (Aguilera & Vadera, 2008, p. 443).

5. Transformaciones sociales, demandas cambiantes y el papel de los Gobiernos locales

Las circunstancias actuales impulsan una aceleración significativa en los procesos de transformación social, lo que provoca que las actividades comerciales y las rutinas cotidianas de la sociedad se realicen de manera más ágil y eficiente. Esta rapidez también se refleja en el aumento y la diversificación de las demandas de bienes y servicios, las cuales evolucionan de manera constante. Como consecuencia, el espacio físico de las ciudades experimenta una reconfiguración dinámica para adaptarse a las nuevas exigencias y a las expectativas de la población, lo que da lugar a escenarios urbanos cada vez más cambiantes y complejos.

En este contexto de transformaciones aceleradas, los Gobiernos locales adquieren un protagonismo renovado. Han cobrado mayor relevancia como actores clave para identificar y aprovechar oportunidades en beneficio de las sociedades a las que representan. Este rol les permite proyectar e implementar estrategias orientadas a mejorar sus comunidades, respondiendo de manera más eficaz a los desafíos y las necesidades que surgen en este entorno tan dinámico.

6. Elementos de las organizaciones

El contexto actual incide directamente en los componentes de una organización. Existen cuatro elementos clave en los que, bajo ciertas circunstancias, puede materializarse el delito de la corrupción:

1. La *estructura*: Es el fundamento que establece las responsabilidades jerárquicas y ordena el trabajo interno. Responde a las preguntas: ¿qué debe hacerse?, ¿quién debe hacerlo? y ¿cómo debe hacerse?
2. El *factor humano*: Actúa como el vínculo entre lo que está formalmente establecido y lo que realmente sucede en la práctica. Aquí interviene la subjetividad de los individuos, sus personalidades, habilidades, simpatías, ambiciones e ideologías.
3. Las *decisiones*: Se observan desde dos dimensiones. La primera son las decisiones que promueven las actividades repetitivas, conocidas como rutinas.

La segunda son los procesos de decisión que implican elegir entre diversas alternativas.

4. El *entorno* (o contexto): Es el espacio donde se desarrolla la acción y ocurre la vinculación con otras entidades. Las organizaciones operan como sistemas abiertos que recogen las transformaciones sociales y se reajustan constantemente a su entorno.

Las instituciones proporcionan el escenario para que las organizaciones interactúen, aportando sistemas simbólicos y reglamentaciones moldeadas por la conducta social. Sin embargo, cuando la estructura y el entorno sufren adaptaciones promovidas por los intereses del factor humano —alejándose de las pautas marcadas institucionalmente—, se generan las condiciones propicias para la corrupción. A esto se suma la dinámica global de la economía, las finanzas y la política, la cual ha dado lugar nuevas formas de gestión que, en ocasiones, corrompen a las organizaciones al priorizar los intereses particulares.

La corrupción es un acto consciente: implica decidir incumplir una exigencia ética fundamental en detrimento del beneficio común y priorizando el interés propio. La honestidad y la corrupción constituyen una dualidad que ha sido culturalmente normalizada por las instituciones percibiendo al honesto como inocente y al corrupto como exitoso; por eso, pocas veces se contempla la corrupción como un delito que amerita sanciones.

En el contexto mexicano, lo que se percibe como corrupción varía significativamente de acuerdo con el término y las prácticas sociales involucradas. Por ejemplo, *soborno, extorsión, intercambio de favores, fraude judicial, electoral, contable y abuso en el servicio público* son términos comúnmente entendidos y reconocidos como actos de corrupción. Sin embargo, aunque se identifican como corrupción, en muchos casos no se perciben socialmente como delitos, sino como prácticas reprobables que forman parte de la dinámica cotidiana.

Por otro lado, existen conductas como el amiguismo, el intercambio de favores y el tráfico de influencias que, aunque mantienen una estrecha relación con la corrupción, han sido normalizadas culturalmente. Estas acciones no suelen ser vistas ni clasificadas por la sociedad como corrupción, mucho menos como delitos. Esta diferencia en la percepción contribuye a que las prácticas no éticas perduren y a que sea difícil erradicarlas, ya que no se reconocen como problemáticas ni se les atribuye la gravedad que realmente tienen en el funcionamiento de las instituciones y la vida pública.

7. Teoría cognoscitiva social

En la segunda mitad del siglo xx, Albert Bandura demostró que el aprendizaje humano ocurre mayoritariamente en entornos sociales, donde las personas pueden adquirir nuevas conductas simplemente observando a otras. Como señala Schunk (2012): "Un descubrimiento central (…) fue que las personas podían aprender nuevas acciones con el simple hecho de observar a otros realizarlas. Los observadores no tenían que llevar a cabo la acción en el momento del aprendizaje".

La teoría del aprendizaje social (TAS) o teoría cognoscitiva social (TCS), enfatiza que gran parte del aprendizaje del ser humano ocurre en un entorno social, pues "al observar a los demás, las personas adquieren conocimiento, reglas, habilidades, estrategias, creencias y actitudes" (Schunk, 2012).

Estos conocimientos, reglas y habilidades se traducen en un aprendizaje sobre la utilidad y la idoneidad de las conductas, así como en la comprensión de las consecuencias derivadas de las conductas modeladas. Es decir, las personas observan y analizan el comportamiento ajeno, lo que les permite identificar qué acciones resultan apropiadas o inapropiadas según los resultados que generan. En este proceso, los individuos actúan de acuerdo con las capacidades que consideran tener y conforme a los resultados esperados de sus acciones, tal como lo señala Schunk (2012). Esta relación entre observación, aprendizaje y actuación evidencia la importancia de los modelos en la formación de conductas y valores, ya que las experiencias previas y el entorno social influyen directamente en la toma de decisiones y en la manera en que cada persona interpreta y responde a diversas situaciones.

Asimismo, Bandura aporta una visión fundamental al explicar cómo las personas buscan controlar los hechos importantes de su vida. De acuerdo con su perspectiva, este control se ejerce a través de la autorregulación de los pensamientos y las acciones. La autorregulación implica que los individuos no solo reaccionan pasivamente ante los estímulos externos, sino que también son capaces de establecer metas, monitorear su propio comportamiento y ajustar sus acciones para alcanzar los resultados deseados. Así, el aprendizaje no depende únicamente de la observación, sino también de la capacidad personal para dirigir y modificar la propia conducta en función de los objetivos que cada quien se plantea.

Los elementos fundamentales de la autorregulación incluyen fijar objetivos, anticipar las consecuencias de las acciones propias, evaluar el avance hacia esos objetivos y gestionar los pensamientos, las emociones y los comportamientos de manera consciente. Tal como lo explicó Bandura:

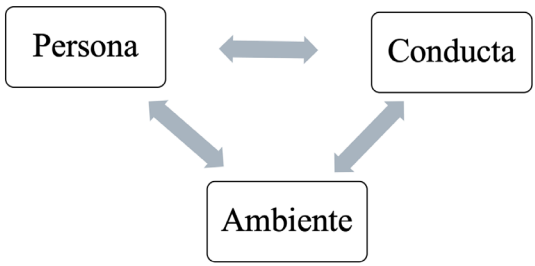
> Otra característica distintiva de la teoría cognoscitiva social es el papel central que asigna a las funciones de autorregulación. Las personas no actúan sólo para ajustarse

a las preferencias de los demás; gran parte de su conducta es motivada y regulada por estándares internos y respuestas de autoevaluación de sus propias acciones. Una vez que se adoptan estándares personales, las discrepancias que existen entre una acción y los estándares con que se mide activan reacciones de autoevaluación que influyen en el comportamiento subsecuente. Por lo tanto, entre las cuestiones que determinan una acción se encuentran las influencias autoproducidas (Bandura, 1986, p. 20, citado por Schunk, 2012, p. 119).

8. Interacciones recíprocas

Bandura estudia el comportamiento humano considerando la interacción mutua entre las acciones, el entorno y los aspectos personales, como los pensamientos, dentro del marco de causalidad recíproca triádica. Los elementos de este modelo se explican en la Figura 1.

Figura 1. Modelo de causalidad recíproca triádica



Fuente: Schunk (2012, p. 120).

Estos factores pueden ejemplificarse mediante la autoeficacia percibida, es decir, las creencias sobre las propias capacidades para organizar e implementar las acciones necesarias para aprender o desempeñarse en los niveles designados.

En relación con la interacción entre la autoeficacia como factor personal y el comportamiento, los estudios de Bandura indican que las creencias en la propia autoeficacia afectan aspectos como la elección de actividades, la constancia, la intensidad del esfuerzo y el desarrollo de nuevas habilidades.

A medida que las personas van alcanzando metas cotidianas de aprendizaje, adquieren confianza en su capacidad para lograr un buen desempeño, lo que refuerza su creencia en la propia autoeficacia para un aprendizaje continuo.

9. Aprendizaje en acto o vicario

El aprendizaje en acto se desarrolla a través de la experiencia directa o de manera indirecta al observar cómo actúan otros, ya sea en persona, representados simbólicamente o por medios electrónicos.

El aprendizaje vicario es el aprendizaje que ocurre de manera indirecta al observar cómo actúan otros, en persona, representados simbólicamente o de manera electrónica.

De acuerdo con Bandura (1975), la gente observa repetidamente las acciones de los demás y las ocasiones en que son recompensados, pasados por alto o castigados. La gente se beneficia, pues, con los éxitos y los errores de los demás lo mismo que con sus propias experiencias.

El aprendizaje en acto se refiere a la capacidad de las personas para aprender a partir de las consecuencias de sus propias acciones. Este proceso implica una asimilación de las consecuencias derivadas de la conducta individual: aquellas acciones que generan resultados positivos tienden a ser mantenidas y repetidas, mientras que las que conducen a errores o resultados indeseables suelen ser ajustadas o eliminadas. En este sentido, el aprendizaje en acto es una herramienta fundamental para la adaptación y la mejora continua del comportamiento, ya que permite a los individuos identificar y modificar aquellas conductas que no contribuyen al logro de sus metas.

Si bien las teorías del condicionamiento sostienen que el aprendizaje surge principalmente del desempeño y de las respuestas ante estímulos externos, la teoría cognitiva social ofrece una perspectiva diferente. Según esta visión, el aprendizaje no solo depende de la repetición y la experiencia directa, sino que también se nutre de la observación de modelos y del análisis de las consecuencias de las propias acciones. De este modo, la teoría cognitiva social enfatiza la importancia de la autorregulación y el procesamiento cognitivo en la adquisición y modificación de conductas, reconociendo que los individuos actúan en función de las capacidades que consideran tener y de los resultados que esperan obtener de sus acciones.

10. Aprendizaje por observación

La teoría cognoscitiva social de Albert Bandura atribuye gran importancia al aprendizaje por observación, afirmando que "aprendemos mediante modelos sociales" (Rodríguez & Cantero, 2020).

La teoría cognoscitiva social tiene como premisa principal que el aprendizaje es un proceso cognitivo que no puede desvincularse del contexto. Bandura centró sus análisis en la relación del aprendiz con su entorno social y señala que "en todo proceso de aprendizaje están presentes dos elementos: el factor cognitivo y el factor social" (Rodríguez & Cantero, 2020).

Esta teoría revoluciona la psicología al proponer que el aprendizaje no es solo un proceso individual de ensayo y error, sino un fenómeno profundamente social. Entre los principios del aprendizaje social está la adquisición de respuestas nuevas mediante aprendizaje observacional (imitación). Este considera que las personas adquieren nuevas conductas principalmente observando a otras, como señalan Bandura & Walters (1974): "Hay bastantes pruebas de que puede haber aprendizaje por observación de la conducta de otros, incluso cuando el observador no reproduce las respuestas del modelo durante la adquisición y, por lo tanto, no recibe refuerzo".

No es necesario obtener una compensación para aprender; es suficiente con ver cómo se comporta un modelo social. Bandura define el refuerzo vicario como aquel que se ve potenciado por las consecuencias que el observador ve en el modelo social. Si un modelo es recompensado por una acción, el observador tiene más probabilidades de imitarla; si es castigado, la conducta tiende a inhibirse.

El refuerzo vicario es aquel por el cual se modifica la conducta de un observador en virtud del refuerzo administrado al modelo (Bandura & Walters, 1974, p. 9).

Es necesario enfatizar el papel que asume el modelo, ya que no todos los modelos influyen por igual; por ejemplo, las personas con mucho prestigio o estatus son quienes que más fácilmente dan lugar a conductas de imitación.

Los procedimientos de refuerzo son más eficaces cuando el agente de refuerzo es una persona con mucho prestigio, y menos cuando quien distribuye los refuerzos tiene poco prestigio (Prince, 1962); además, las personas de mucho prestigio son, fundamentalmente, las que dan lugar a la conducta de imitación (Asch, 1948; Lefkowitz, Blake y Mounton, 1955; Lippitt, Polansli, y Rosen, 1952, citados por Bandura & Walters, 1974).

La teoría cognoscitiva social analiza también cómo el programa de refuerzo y persistencia influye en la adopción de una conducta a largo plazo. Los refuerzos intermitentes o variables (aquellos que no ocurren siempre, sino de forma inconstante) generan conductas mucho más estables y difíciles de extinguir que los refuerzos continuos.

Bandura (1974) sostiene que la estabilidad de una sociedad depende del ejercicio de respuestas habituales de autorrecompensa y autocastigo por parte de sus miembros, más que de la vigilancia externa constante.

11. Cómo se asocia la teoría cognoscitiva social con la prevención de la corrupción

El rol del liderazgo como modelo

En la teoría cognoscitiva social, los modelos de alto prestigio son los que comúnmente se imitan; por ello, demostrar integridad por parte de los más altos cargos

públicos y directivos resulta decisivo. Si un dirigente es corrupto y mantiene su estatus, está transmitiendo involuntariamente el mensaje de que la corrupción es un camino viable hacía el éxito. Por lo tanto, la prevención empieza por asegurar que los modelos visibles de la sociedad sean ejemplos de integridad y ética.

Reducir la impunidad como refuerzo vicario

La impunidad es un componente que funciona cómo refuerzo vicario para la sociedad. Si la población observa —mediante el aprendizaje observacional— que los actos de corrupción no tienen consecuencias negativas para quienes los cometen, el efecto inhibidor de la sociedad frente a ese delito se debilita. Por lo tanto, para prevenir los actos de corrupción, es fundamental que el castigo sea visible, de modo que cumpla una función inhibidora en los observadores.

El refuerzo y la conducta persistente

Una conducta que se refuerza constantemente es más difícil de eliminar. Así, si un sistema permite que la corrupción sea premiada "ocasionalmente" (por ejemplo, una licitación *ad hoc* que no es descubierta), esa conducta se vuelve extremadamente resistente y difícil de erradicar. La prevención requiere detectar estas brechas para eliminar cualquier forma de refuerzo.

Fomento de una cultura de autocontrol

La prevención eficaz no sólo depende de las leyes, prohibiciones y castigos. Una alternativa que propone la teoría cognoscitiva social es trabajar en la formación de las personas para que desarrollen mecanismos internos de autorregulación ante actos deshonestos. ¿Cómo lograr semejante empresa? Una respuesta es enfocarse en una educación basada en modelos éticos desde la infancia.

En contextos corruptos, las personas pueden generalizar que todo el sistema es así, por lo que es oportuno resaltar y premiar casos específicos de integridad para que el ciudadano aprenda a diferenciar qué conductas son realmente valoradas por la sociedad a largo plazo.

A partir de este enfoque, se propone que la corrupción no es una patología individual aislada, sino una conducta social aprendida que debe evitarse modificando los modelos de referencia, eliminando los refuerzos positivos hacia la deshonestidad y fortaleciendo los sistemas de autocontrol ciudadano.

El aprendizaje y el desempeño cumplen una función esencial, ya que existe una distinción entre adquirir un conocimiento —aprendizaje— y manifestarlo

en un acción —desempeño—. Para el aprendizaje por observación —aprendizaje latente—, las personas pueden aprender algo, pero no demostrarlo hasta que exista la motivación, el incentivo o la necesidad adecuada.

Autoeficacia y autorregulación

La autoeficacia percibida se define como las creencias sobre las capacidades propias para organizar y ejecutar acciones necesarias para alcanzar un nivel de desempeño.

Esta percepción influye en la selección de tareas, el esfuerzo invertido y la perseverancia ante las dificultades.

La autorregulación es el proceso mediante el cual los individuos activan y mantienen cogniciones y conductas orientadas hacia metas. Según el modelo de Zimmerman, este proceso es cíclico e incluye tres fases: preparación, control del desempeño y autorreflexión.

Para Bandura, el aprendizaje no es un proceso mecánico de estímulo-respuesta; al contrario, es un proceso mediado por la cognición, donde el contexto social y la percepción que la persona tiene de su propia capacidad son determinantes críticos para el éxito académico y el desarrollo de la autonomía.

Conclusión

La presente investigación permite concluir que la corrupción no debe entenderse como una patología aislada del individuo, sino como un fenómeno sistémico y multidimensional que tiene su génesis en la estructura de la misma organización social y se perpetúa a través del aprendizaje observacional. La transición de una visión etimológica y legalista hacia una perspectiva fundamentada en la teoría cognoscitiva social revela que la impunidad actúa como un refuerzo vicario: la ausencia de consecuencias negativas para el agente corrupto incentiva la imitación de la conducta en el entorno social.

En los Gobiernos locales y las instituciones —tanto públicas como privadas—, la disfuncionalidad institucional y la falta de adaptación a las realidades territoriales crean "escenarios de oportunidad" donde el interés individual prevalece sobre el orden y la seguridad, la reducción de la incertidumbre, la provisión de bienes públicos y la justicia. La tipificación descrita de la corrupción organizacional (procesal, esquemática y categórica) demuestra que el delito se normaliza culturalmente cuando los líderes, al ser modelos de alto prestigio, no ejercen una integridad visible.

Así, una política pública eficaz para prevenir la corrupción en México debe trascender el enfoque exclusivamente punitivo. Se propone fortalecer los mecanismos de autorregulación y autoeficacia de los ciudadanos y servidores públicos, promoviendo

modelos de conducta éticos que modifiquen los estándares internos de autoevaluación. Solo mediante la eliminación de los refuerzos positivos hacia la deshonestidad y la consolidación de una cultura de control social y rendición de cuentas será posible reconfigurar el aprendizaje social hacia la honestidad como el valor máximo de la estructura democrática.

Referencias

Acuña, J. & Mordt, M. (2022, 5 de mayo). *La fórmula contra la corrupción. PNUD América Latina y el Caribe.* https://www.undp.org/es/latin-america/blog/la-formula-contra-la-corrupcion

Aguilera, R. & Vadera, A. (2008). The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption. *Journal of Business Ethics, 77*(4), 431–449. https://doi.org/10.1007/s10551-007-9358-8

Banco Mundial. (2020, 19 de febrero). *Anticorrupción*. https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet#:~:text=La corrupción —es decir%2C el,el hurto de fondos públicos.

Bandura, A. & Walters, R. (1974). *Aprendizaje social y desarrollo de la personalidad*. Alianza.

Bandura, A. (1974). *Modificación de conducta: Análisis de la agresión y la delincuencia.* Trillas.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2020). *Guía Anticorrupción.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuenca, C. (2017). *La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismo para combatirla.* Universidad del Rosario.

Dion, M. (2010). What is corruption corrupting? A philosophical viewpoint. *Journal of Money Laundering Control, 13*(1), 45–54. https://doi.org/10.1108/13685201011010209

Gobierno de México. (2020, 14 de marzo). *Definición de corrupción*. https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion

Google. (2026). *Gemini* (Versión 1.5 Flash) [Modelo de lenguaje extenso]. https://gemini.google.com/

Holmes, L. (2015). *¿Qué es la corrupción?* Grano de Sal.

Klitgaard, R. (1990). *Controlando la corrupción.* Quipus.

Pérez, F. (1996). *Diccionario Etimológico General de la lengua Castellano.* Ediciones B.

Real Academia Española. (s. f.). Diccionario de la lengua española. Recuperado el 15 de febrero de 2026. *https://www.rae.es/*

Rodríguez, R., & Cantero, M. (2020). Albert Bandura: impacto en la educación de la teoría cognitiva social del aprendizaje. *Padres y Maestros*, (384), 72–76. https://doi.org/10.14422/pym.i384.y2020.011

Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma.* Siglo xxi.

Rose-Ackerman , S. & Palifka, J. (2019). *Corrupción y gobierno: Causas, consecuencias y reformas.* Marcial Pons.

Schunk, D. (2012). *Teorías del aprendizaje: Una perspectiva educativa.* Pearson.

Transparencia Internacional. (2009, 11 de septiembre). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Guía-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf

Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad.* Fondo de Cultura Económica.

Zavala, J. (2013). *Apuntes sobre la historia de la corrupción.* Universidad Autónoma de Nuevo León.

Capítulo 8

La cultura de la integridad: un puente entre lo punible y el deber ser

Alejandro Karim Mendoza
Carmen Elena Arroyo Rodríguez

Resumen

Este trabajo analiza los fundamentos de la integridad y la ética aplicada en el combate a la corrupción en México a través de una aproximación a los marcos normativo y axiológico que orientan el servicio público y la formación cívica en la educación superior. Se desarrolló una investigación cualitativa con enfoque interpretativo, aplicando el método de análisis documental. Como resultados se identifican dos principales enfoques en la gestión de la integridad que oscilan entre el cumplimiento de la norma y el desarrollo de esta como virtud. Se concluye que, si bien la legislación mexicana ha avanzado en delinear principios axiológicos, persiste el desafío de transformar la conciencia moral de las personas más allá del mero cumplimiento retórico. Se comparte la visión de que la integridad pública como ética de la virtud debe sustentarse en el respeto irrestricto a la dignidad humana y los derechos humanos para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones mexicanas. En este sentido, las universidades se confirman como espacios estratégicos para la construcción de una ciudadanía crítica y responsable.

Palabras clave: Integridad, ética, derechos humanos, administración pública, educación superior.

Abstract

This study analyzes the foundations of integrity and applied ethics in the fight against corruption in Mexico by examining the normative and axiological frameworks that guide public service and civic education in higher education. It was conducted as a qualitative study with an interpretive approach, using the documentary analysis method. The results

identify two main approaches to integrity management that range from compliance with the law to the development of integrity as a virtue. It is concluded that, while Mexican legislation has made progress in outlining axiological principles, the challenge lies in transforming people's moral consciousness beyond mere rhetorical compliance. The study shares the view that public integrity, as a virtue-based ethic, must be grounded in unrestricted respect for human dignity and human rights in order to restore public trust in Mexican institutions. In this regard, universities are confirmed as strategic spaces for the development of a critical and responsible citizenry.

Keywords: *Integrity, ethics, human rights, public administration, higher education.*

Introducción

La integridad como principio fundamental de la ética pública ha adquirido notoriedad en el discurso público en México en una apuesta por contrarrestar el fenómeno de la corrupción. El desarrollo normativo en el país ha dado lugar a dos momentos recientes: la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y su actual reforma. Sin embargo, más allá de los valores que orientan la acción pública, se evidencia una condición dialéctica en la actuación ciudadana que oscila entre la obediencia a la norma como mecanismo de coerción y la adhesión a ciertos valores como elemento constitutivo de una identidad pública. Este trabajo analiza los fundamentos de la integridad y la ética aplicadas en el combate a la corrupción en México. El marco conceptual se sustenta en una aproximación a las tensiones entre los marcos normativo (punitivo) y moral (axiológico) que orientan el servicio público y la formación cívica en educación superior en México. Asimismo, se analizan las nociones de bien común, dignidad humana y derechos humanos en relación con la ética pública.

Se realizó una investigación cualitativa con enfoque interpretativo a través del método de análisis documental. Para ello, se hizo una revisión literaria no sistemática a través de motores de búsqueda académica con apoyo de la herramienta Elicit. Posteriormente, se realizó una jerarquización de las fuentes con el uso de Litmap para identificar aquellas con mayor incidencia en el campo y se construyó un cuaderno de NotebookLM de Google para desarrollar el diálogo con las fuentes que incluyó 41 documentos entre artículos científicos, documentos normativos e informes de organizaciones. El proceso de selección de la evidencia se guió por criterios de idoneidad y actualidad, priorizando los documentos más recientes para garantizar la pertinencia de los hallazgos.

El documento se estructura en tres apartados: en el primero se analizan los principios éticos que fundamentan la integridad; en el segundo se desarrolla una aproximación a la ética pública; y, finalmente, se discute la cultura de la integridad

como puente entre lo punible y el deber ser. Los hallazgos subrayan que la integridad requiere el diseño de una cultura organizacional que tenga como base el ejemplo del funcionariado y los mecanismos de control preventivos (anticorrupción). Al hablar de cultura en este texto se toma la visión de Geertz, en el sentido de que esta es "el tejido del significado en cuyos términos los seres humanos interpretan su experiencia y guían su acción" (Geertz, 1973, como se citó en Kuper, 2001, p. 122) o como lo explica Kuper a manera de síntesis: "[la cultura es] el epítome de los valores que gobiernan una sociedad" (2001, p. 143). Desde esta perspectiva se observa que las instituciones de educación superior tienen una gran responsabilidad en la formación de ciudadanías íntegras que antepongan el interés colectivo sobre los intereses privados para garantizar el bienestar de la sociedad.

1. Principios éticos de la integridad pública

Desde la fenomenología, los valores son atributos o cualidades de las cosas reales, pero, a diferencia de estas, no son asibles; por lo tanto, son incuantificables, ajenos al tiempo y al espacio y, además, absolutos, en el sentido de que valen con independencia de la época o contexto geográfico. Son categorías positivas o negativas de un objeto (bello o feo) y su clasificación responde al nivel de indiferencia que muestran las personas respecto a ellas.

Max Scheler (2001) desarrolló una jerarquía de los valores en seis niveles: primera clase, los valores útiles (adecuado/inadecuado); segunda clase, los valores vitales (fuerte/débil); tercera clase, los valores lógicos (verdadero/falso); cuarta clase, los valores estéticos (bello/feo); quinta clase, los valores éticos (justo/injusto) y por último, sexta clase, los valores religiosos (santo/profano). Para García, el punto neurálgico de los valores es el nivel de indiferencia que producen en las personas. "Los valores no son, sino que valen [...] Cuando decimos de algo que vale, no decimos nada de su ser, sino decimos que no es indiferente" (2010, p. 370). No es lo mismo elegir un par de zapatos que juzgar si una acción afirmativa en materia electoral es justa o injusta. La noción de no-indiferencia es vigente para entender qué valores son ponderados como menos negociables en la actualidad. De ahí que la tarea que se vislumbra desde el ámbito educativo sea promover la no-indiferencia de valores que han sido reconocidos como mínimos no negociables en la formación de las personas y, a su vez, el reconocimiento de una jerarquía que sirva de guía para la vida cotidiana.

La formación de ciudadanía íntegra, con valores, constituye la tarea de la ética profesional, cuyo telos es orientar las actividades profesionales hacia el logro del bien común. Conceptualmente, esta se relaciona con la ética cívica, una conciencia moral colectiva centrada en el reconocimiento de mínimos infranqueables como lo son la dignidad y los derechos humanos; "es un proyecto razonado y valorado

como el camino que requiere seguir la sociedad contemporánea para lograr el bien común y alcanzar la justicia" (Cortina, 2002, como se citó en Ibarra, 2015). En esta línea, Brooks (2009) propone que "la conciencia es la forma en que nuestro sentido moral y nuestra formación moral se unen para guiar nuestras acciones en el mundo. Por lo tanto, la conciencia no es plena a menos que se actúe en consecuencia". Esta postura ética tiene sus raíces en el utilitarismo y el consecuencialismo, en tanto sostiene la idea de que la felicidad colectiva es el fin último de la sociedad y que una acción es moralmente correcta o incorrecta en función de sus consecuencias y no de las intenciones de quien las realiza.

Además del utilitarismo, existen otras teorías éticas de las que se alimenta la ética aplicada al servicio público: la deontología, que se sustenta en la idea de que la razón motiva la acción y se convierte en ley universal, y la ética de la virtud, cuya idea central es que las motivaciones de las decisiones éticas están por encima de las normas (Agudelo et al., 2023). Esta postura es clave para entender la integridad como valor moral asociado a la construcción de una ciudadanía ética.

Mientras que la ética heredada del utilitarismo pone énfasis en las consecuencias de determinada actuación y los fines de la misma, la ética de la virtud se centra en los intereses y los motivos de las acciones-decisiones humanas. Puede decirse, sin ser reduccionistas, que la ética pública oscila en su constitución normativa y moral entre estas dos visiones.

1.1 La idea del bien común

Una idea fundamental de la ética pública es el principio del bien común. Para Aristóteles, este se relaciona directamente con la justicia (Aristóteles, 1988), mientras que Scheler reconoce que en tanto que las personas se desarrollan en un medio social, se vuelve indispensable la solidaridad moral con los otros (2001, p. 6). En la era actual, el bien común es inherente a la dignidad humana y los derechos humanos, mínimos morales que, desde una visión occidental, se promueven como estándares universales en sociedades plurales y democráticas. En este contexto, la función pública se considera depositaria de estos bienes comunes cuyo interés atañe a toda la sociedad y, por lo tanto, quien desempeña un cargo público se vuelve depositario de estos intereses.

En México, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), artículo 7, fracción III, señala que todas las personas funcionarias públicas en el ejercicio de sus labores deberán "satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población" (Cámara de Diputados, 2025). Para Portal (2018, p. 20), la violación de este principio es un catalizador del descontento social y de la pérdida

de confianza en las instituciones del Estado. Si a la corrupción le es inherente una cultura de la desconfianza, de la opacidad, de los pactos ocultos, de torcer la información o de ocultarla, pero sobre todo del privilegio personal por encima del colectivo, a la integridad le es inseparable una cultura del bien común, de la confianza mutua y del respeto irrestricto a la dignidad humana como condición *sine qua non*. En este sentido, a la integridad como valor intrínseco del servicio público le corresponde también una cultura de la innovación que promueva el cambio social desde las instituciones.

Se necesita, por lo tanto, construir una cultura organizacional que remueva los cimientos de la corrupción de las estructuras institucionales. Portal (2018) señala que para generar esta cultura se requiere: el ejemplo de los mandos, la claridad de los principios observables dentro de la organización y la implementación de mecanismos de control. En este sentido, la integridad pública es definida justamente como "la adhesión a los valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público" (OECD, 2017, como se citó en UNODC, 2019, p. 7).

1.2 Integridad pública

En su origen etimológico, la integridad hace alusión a algo obligatorio, a un "deber ser", mientras que su concepción moral se relaciona con la virtud. Este concepto alude a un proceso institucional que entraña una doble tarea: la de diseñar marcos normativos y mecanismos sancionatorios contra conductas antiéticas y, por otra parte, la de trabajar en la construcción de valores que puedan ser interiorizados por quienes integran la sociedad. En consecuencia, se busca que las personas se comprometan no solamente a respetar de manera voluntaria los acuerdos morales sino que las instituciones los promuevan. Para ello, se estima necesario "trabajar, en paralelo, en la ética personal, cultura organizacional y sistemas de gestión" (UNODC, 2019).

En México, existen cinco principios constitucionales de observancia para toda persona en el servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Además, la LGRA contempla los principios de austeridad, disciplina, objetividad, profesionalismo, *integridad*, rendición de cuentas, eficacia, y racionalidad en el uso de los recursos públicos. Asimismo, Código de Ética de la Administración Pública Federal (Secretaría de la Función Pública, 2022) estableció, además de los anteriores, los principios de respeto a los derechos humanos y transparencia. En adhesión, el *Código de Ética e Integridad para un Buen Gobierno en la Administración Pública Federal* (Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, 2025), publicado en noviembre de 2025, considera los valores de respeto, empatía, honestidad, liderazgo, cooperación y cuidado del entorno cultural y ecológico.

Este desarrollo axiológico en la normatividad mexicana refleja, por una parte, la intención de orientar la praxis política, pero, además, informa sobre la inquietante necesidad del Estado mexicano de delinear los marcos de actuación de su funcionariado público. No obstante, uno de los retos fundamentales, más allá de las definiciones de cada uno de los principios expuestos, es cómo traducir el papel en acciones observables, no solamente mediante actos de coerción como las sanciones, sino mediante la transformación de la conciencia moral. Como apunta Portal, "los principios éticos que dan sustento al concepto de integridad no pueden limitarse a una retórica, ni ser concebidos como elementos extraordinarios, por el contrario, deben incluirse en el quehacer cotidiano de las organizaciones y representar una referencia permanente para el servidor público" (2018, p. 29).

Desde la gestión pública, la integridad es comprendida como "el sistema operativo que posibilita que el hardware (que está compuesto por leyes y portales de datos) funcione adecuadamente" (Castillo et al., 2026). En este sentido, el desarrollo de estrategias éticas para promover la integridad dentro del servicio público se nutre de dos modelos de gestión: uno basado en el cumplimiento de las normas y otro orientado a fomentar la integridad como virtud en los individuos (Pardo et al., 2023). Una combinación de ambas perspectivas se vuelve indispensable para la gobernanza y la cohesión social. En el siguiente apartado abordaremos cómo se acopla la integridad con el desarrollo de una ética pública.

2. La ética pública como ética de la virtud

La ética, del griego *ethos*, evoca los hábitos de la actuación humana. Desde la antigüedad, el concepto ha estado ligado a la construcción del yo y de las acciones que definen la condición humana. Como campo de estudio filosófico, la ética se enfoca en el análisis de la conducta con base en los principios que la sustentan. Así, se pueden diferenciar tres ramas: la metaética, que estudia los juicios morales; la ética normativa, que se encarga de analizar el contenido de esos juicios respecto de lo que se considera correcto e incorrecto, y la ética aplicada, que propone "una comprensión de la condición humana [...] sobre un examen riguroso de los conceptos, los valores y las imágenes que articulan nuestra comprensión de nuestro mundo y que guían nuestras prácticas" (Engelhardt, 2015, como se citó en Mantilla, 2024, p. 88). De ahí que la ética no consiste en la adopción de ciertos valores, sino en la reflexión crítica sobre aquellos que rigen la vida cotidiana.

El desarrollo conceptual de la ética es fundamental para entender cómo se construyen valores en las sociedades actuales, cuestionarnos por qué se persiguen y cuál es su ideal o finalidad. Para Bauman (2009, como se citó en Moreno, 2025), la época actual es inmanente a una ética posmoderna caracterizada por una noción moral

ambivalente de la condición humana, aporética e irracional respecto de cualquier decisión moral y, contraria al ideal universalista de la modernidad, local y temporal.

Mantilla apunta que, ante el innegable hecho de que vivimos en sociedades pluralistas y multiculturales donde convergen *extranjeros morales*, cuyos sistemas de valores son antagónicos, resulta trascendente la tarea de desarrollar diálogos entre los mismos para mantener la paz, la cohesión social y la confianza, esta última elemento clave del pacto social (2024, p. 21). No obstante, ante la imposibilidad de alcanzar un consenso moral en sociedades que reconocen la diversidad cultural, los derechos humanos se consideran mínimos aceptables entre los miembros de una sociedad democrática y plural para guiar sus acciones. En este contexto se vuelve importante la actuación del Estado para garantizar el goce de dichos derechos de manera justa. Esto implica reconocerlos no como ideales abstractos, sino como prerrogativas judicializables, además de promoverlos como una conciencia moral colectiva.

En un Estado democrático de derechos, el respeto y la protección de la dignidad humana son condiciones necesarias "para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad" (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016). Este concepto hace referencia a la capacidad de las personas de tener "autonomía para decidir conforme a sus convicciones e igualdad en el trato sin que sea objeto de discriminaciones" (Sánchez, 2019). De esto derivan dos importantes implicaciones. La primera de estas es la libertad de las personas para decidir sobre sí mismas con base en sus convicciones y la segunda es la de no ser discriminadas por ello; es decir, que su dignidad no se vea vulnerada por el Estado ni por otro integrante de la sociedad.

Pese al relativismo axiológico, el intuicionismo moral y el pluralismo normativo, las sociedades actuales, particularmente en Occidente, coinciden en la noción de dignidad humana como valor moral supremo. No obstante, las innumerables formas de vulneración hacia este principio elemental de la condición humana en la época actual han dado pie a diversas interpretaciones éticas sobre la actuación del Estado frente a ella. Avishai Margalit introduce el concepto de *sociedad decente* para describir una sociedad en la que sus instituciones no humillan, es decir, no vulneran la dignidad ni los derechos humanos de las personas que forman parte de ella (Margalit, 2010, como se citó en Guerra,2015). Benjamin Davy (2019) retoma esta idea para proponer que la construcción de políticas públicas debe partir de una visión que asegure que las acciones del Estado no generen humillación (vulneración) de la dignidad humana ni de los derechos humanos. Para el autor, estas humillaciones, de primer grado, no deben ser toleradas, a diferencia de aquellas que inevitablemente afectan la esfera individual de las personas pero sin vulnerar sus derechos humanos.

En el contexto del combate a la corrupción y el desarrollo de una cultura cívica de la integridad en México, esto cobra sentido, ya que un Estado corrupto refleja una *sociedad indecente,* en tanto es resultado de acciones u omisiones que vulneran los derechos humanos de las personas y los grupos legítimos (que actúan dentro de la ley). Más aún, cuando la corrupción se vuelve una práctica socialmente compartida, no basta con señalar responsables, sino que debe existir un compromiso ético con el cambio social. Jonathan Simon, profesor de Derecho Penal en la Universidad de California, sugiere que es imposible lograr instituciones públicas decentes si la sociedad no está comprometida con la dignidad. Ello implica exigir garantías para el goce de derechos humanos de segunda y tercera generación de grupos y personas menos favorecidas e históricamente marginadas. Además, implica un compromiso férreo con el combate a la corrupción y toda conducta que atente contra la dignidad de las personas, entre ellas la discriminación de cualquier tipo.

En este sentido, la ética pública se plantea como "una modalidad especial de la ética, porque aplica los principios y criterios que determinan la moralidad de los actos humanos en el servicio público". (Concha, 2018). Por su parte, Morales (2023) propone que toda ética pública debe ser una ética material, es decir, un ejercicio decisorio libre pero consciente de los valores que enmarcan dicha actuación dentro del ámbito político y social. Su materialización en el ámbito jurídico debe ser capaz de establecer límites al funcionario público respecto de su campo de decisión, de ahí la importancia de los códigos de ética y de conducta en el ámbito de la administración pública.

En esta tarea cobra relevancia el papel que desarrollan las instituciones de educación superior como espacio de formación cívica en el que se desenvuelven las personas antes de incorporarse al mercado laboral, así como a la vida pública. En el siguiente apartado se describen las tensiones entre la ética aplicada a normas y aquella orientada a la construcción de valores, en la medida en que son adaptadas en los entornos educativos, particularmente desde el caso de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS).

3. Códigos de ética y códigos de conducta: tensiones entre lo punitivo y lo deseable

Los antecedentes históricos de la conformación de los códigos de ética se remontan al siglo XX y se circunscriben al ámbito corporativo. Los años setenta fueron testigos del escándalo de Watergate en Estados Unidos; la integridad de la democracia y la ética empresarial quedaron expuestas frente a la probada comisión de conductas que, lejos de procurar el máximo bienestar público, estaban encaminadas a garantizar el beneficio de intereses personales. Este sería el punto de partida que

impulsaría la implementación de documentos que demarcaran un comportamiento íntegro al interior de las empresas (Montaña y Puyol, 2019), como reacción ante conductas consumadas en el ámbito empresarial que llamaron la atención sobre la necesidad de contar con mecanismos que corrigieran y procuraran la no repetición de las mismas. Eventualmente, esta influencia llegaría al ámbito educativo.

Desde su planteamiento inicial, los códigos de ética constituyen instrumentos a través de los cuales se busca atender dos aspectos centrales: el clima organizacional y la percepción de confianza institucional y social, aspectos que se retoman de sus orígenes corporativos. En México, la educación superior también fue receptora de esta influencia. En el año 2002, la Universidad Autónoma de Zacatecas se convirtió en la primera en su naturaleza en contar con un código de ética (Aguirre, Capetillo y Moreno, 2025). Aun cuando el contexto legal no lo exigía, esta universidad decidió avanzar en ese sentido para contar con un acervo de valores comunes a todos los estamentos universitarios en aras de procurar un entorno educativo transparente y respetuoso.

Hacia el año 2015, una reforma a la Constitución federal daría lugar al surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México y con él iniciaría un cúmulo de modificaciones con el objetivo de extender a lo largo de la República las políticas de prevención, detección y sanción de cualquier acto de corrupción. La puesta en marcha del SNA marcó, sin duda, una cadencia que alcanzó a las universidades públicas en particular, por lo que después de ese año fue mucho más común conocer la implementación de códigos de ética en las universidades. Posteriormente, en 2019, la Ley General de Educación (Cámara de Diputados, 2019) incorporó el fomento a la cultura de la transparencia y la integridad como uno de los contenidos imprescindibles de los planes y programas de estudio en toda la República, habilitando las condiciones para que, en cualquier nivel de formación, se hable y se enseñe sobre este rubro. A esto se sumó el hecho de que, en 2020, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) publicó su propio código de ética, marcando una tendencia para las universidades del país y reafirmando su compromiso con "prevenir cualquier práctica de actos de corrupción que afecten la reputación de la Asociación" (2020, p.5).

De acuerdo con Camacho y García (2020), Max Weber desarrolló el concepto de *patrimonialismo* para referirse a "un tipo de administración gubernamental en la cual la función pública se guía por las preferencias e intereses particulares de quienes están a cargo […], sin reglas escritas ni control externo […] por lo que es un tipo de […] corrupción" (p. 422). Así, cuando una institución que debe estar al servicio del bienestar común se convierte en un espacio que atiende a intereses personales se copta su misión e impide el cumplimiento de sus fines. La perspectiva patrimonialista permeó —y lo sigue haciendo— diversas esferas sociales, generando

múltiples efectos que pueden resumirse en la privación del disfrute efectivo de los derechos humanos a algunos grupos de personas. En este contexto, la ética, como un asunto público y a todas luces político, guía la forma en la cual los sectores de la sociedad se vinculan.

Las universidades no pueden ser ajenas a esta realidad, especialmente considerando su posibilidad de incidir en la formación de ciudadanías responsables, democráticas, críticas y, por supuesto, íntegras. Es así que la integridad se convierte en requisito ineludible para el desarrollo institucional, un eje articulador de la gestión universitaria que convoca a los diversos sectores de la comunidad universitaria a revisar y reconsiderar cuál es su postura frente a la desigualdad, la pobreza, la inequitativa distribución de los recursos; en otras palabras, a tomar conciencia sobre la incidencia de sus actos personales en el proyecto de vida de la colectividad.

La Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), como institución pública de educación superior, tiene el deber de promover los principios constitucionales y aquellos contenidos en la legislación secundaria para abonar a la construcción de una ciudadanía íntegra con fuertes valores cívicos. En el año 2017, se publicó en la *Gaceta UABCS*, el código de ética de esta casa de estudios. Tal como se menciona en el apartado de *Antecedentes* de este instrumento, se trata de "valores que sirven de referencia a la comunidad que deben observar quienes interactúan en la universidad" (UABCS, 2017, p. 1). No obstante, lo próximo que se anota anticipa las razones que, desde la óptica de esta universidad, constituyen el móvil para plasmar y publicar un texto de esta naturaleza: "Se inspira en la ineludible responsabilidad de generar una nueva cultura que descanse en la honestidad, la integridad y el respeto mutuo, como ejes para la formación integral de seres humanos capaces de identificarse en el otro que les permita un desarrollo profesional en armonía con sus semejantes y con el medio ambiente" (UABCS, 2017, p.1).

Se considera pertinente destacar, en primer lugar, que el planteamiento gira en torno a la generación de una nueva cultura, que es "el tejido del significado en cuyos términos los seres humanos interpretan su experiencia y guían su acción" (Geertz, 1973, citado en Kuper, 2001, p. 122) de esta manera, la apuesta es por la transformación de la forma de pensar de quienes integran la comunidad universitaria, garantizando así un efecto positivo que trasciende las aulas y se evidencia, por tanto, en la sociedad. En segundo lugar, llama la atención que esa cultura que se busca generar se plantea como propósito el encontrarse a sí mismo en el otro, pues ello vincula al punto de que el sujeto activo de cada conducta puede dimensionar que las repercusiones de sus actos no solo alcanzarán al sujeto pasivo de la misma sino que, en última instancia, impactará en su esfera personal. En otras palabras, nada de lo ajeno es realmente ajeno, pues la interdependencia social brinda un panorama bajo el cual el individuo es parte del todo y el efecto de sus acciones impacta al todo, que lo contiene.

Al igual que en muchas otras organizaciones e instituciones de educación superior, en la UABCS este Código de Ética, con el paso de los años, ha venido a acompañarse de un Código de Conducta, el cual señala las conductas de las cuales tendrá que abstenerse cada persona y, en el caso de que procedan sanciones, remite a la normatividad correspondiente. Por lo tanto, el código de conducta supone el recordatorio de la ética institucional, pero ahora aparejando sanciones según el tipo de conducta infractora en la que se incurra.

Así, se identifica un patrón que se confirma en otras instituciones: ambos instrumentos destacan la ética y los valores que tejen la identidad institucional, pero el primero de ellos permanece en una postura programática, no punitiva, y el segundo, por su parte, reafirma los compromisos éticos, pero suma la perspectiva sancionadora, pretendiendo asegurar la mayor observancia de su contenido. La brecha que se abre aquí no es difícil de distinguir: se hace patente la frontera entre lo íntimo y lo colectivo, entre el sujeto y el tejido social.

En esta tesitura, a pesar de que la naturaleza humana no precisamente se siente cómoda ante la imposición o el mandato de una conducta, la contundencia del compromiso se evidencia ante el riesgo de una posible sanción, más que ante la recomendación de un parámetro de conducta y esto, sin duda, tiene que ver con la molestia potencial sobre los intereses personales. El trasfondo, entonces, debe ser cómo transitar hacia una ciudadanía en la que el valor del bien colectivo tenga mayor peso que la búsqueda de los intereses privados.

3.1 La cultura de la integridad: un puente entre lo punible y el deber ser

Con el propósito de contribuir a esta discusión, en este apartado se han identificado algunas de las tensiones existentes entre aquello que es punible y aquello que, aunque no conlleva una medida sancionatoria, es el comportamiento esperable. La frontera de la que antes se habló, que diferencia el contenido y la orientación de los códigos de ética frente a los códigos de conducta, analizada a través de tres aristas que a continuación se desglosan, permite reconocer las motivaciones que exacerban o atenúan la observancia de uno u otro instrumento. Yendo un paso más allá, dejan entrever la dualidad a la que se enfrenta el educando en el entorno universitario, por ejemplo, al decidir si ajusta su conducta a una u otra guía y, muy especialmente, da muestra de la concepción de colectividad y bien común que permea.

3.1.1 Respecto al enfoque: preventivo contra retributivo

Si bien es cierto que en la lucha contra la falta de integridad la imposición de sanciones aparentemente resuelve el problema de la conducta, hace falta más que

una sanción para generar un cambio estructural. De acuerdo con Portal Martínez (2018), la sanción se ocupa del pasado pero se requiere prevención para atender el futuro y garantizar el alcance de una visión. Por encima de la adopción de castigos —perspectiva retributiva—, se debe propugnar por la expansión de una cultura de la integridad que priorice la prevención y, con ella, la salvaguarda de recursos que benefician a la colectividad. Cuando en la sociedad prima el enfoque retributivo, lo que refrena la conducta es la potencial sanción; en contraste, una mirada preventiva valora los riesgos y detiene el acto oportunamente, permitiendo que los recursos que se emplearían en la imposición de la sanción se ejecuten en función del beneficio común.

3.1.2 Respecto a la fuente orientadora de la conducta: voluntad vs. coerción o miedo

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), una política de integridad institucional cuenta con dos componentes: reglas rígidas cuyo incumplimiento conlleva sanciones y adhesión voluntaria a los valores de la institución (Portal Martínez, 2018). No obstante, cuando la premisa predominante es el miedo a la consecuencia y no el beneficio colectivo que el buen actuar genera, entonces la integridad, como cultura, no ha logrado consolidarse, pues no se trata de un abordaje negativo de la integridad (de aquello que hay que dejar de hacer) sino de uno positivo que implica acción. La misma ASF remarca la importancia de favorecer el compromiso personal y fortalecer el comportamiento ético, como elementos de tal relevancia que pueden incidir ampliamente en la estabilidad de la organización. En el ámbito universitario, no se niega la importancia del factor coercitivo, pero se hace hincapié en el hecho de que la formación de ciudadanías íntegras demanda acción devenida de la convicción de los educandos de transformar su contexto mediante conductas probas.

3.1.3 Respecto al interés: público (común) vs. privado (individual)

El punto toral de la integridad pública es precisamente la comprensión de que el interés colectivo o público debe primar por encima del individual o privado, por lo que los valores propugnados deben alinearse con dicho postulado. Sin duda, esta es una de las más fuertes tensiones entre lo punible y el deber ser, pues es común que prevalezcan conflictos de intereses, en tanto una persona puede ver atravesados sus deseos familiares, personales o económicos con el desempeño íntegro de sus funciones. Vale la pena mencionar que en este punto se advierte que es relevante la función que recoge, por un lado, el contenido de un código de conducta al sentar

límites específicos que no dejen margen de subjetividad; no obstante, tanto dentro como fuera de los entornos universitarios, es la consolidación de una ética de la integridad lo que puede asegurar que una institución prevalezca en el tiempo, pues no puede haber desarrollo sostenible en el largo plazo sin dicha característica.

Finalmente, la construcción de valores de observancia general debe orientarse hacia un horizonte de largo plazo, con miras a generar un cambio cultural en las generaciones futuras. Moreno (2025) plantea la necesidad de desarrollar "una noción de ética que en la circunstancia histórica y cultural latinoamericana, apueste por la vida y cultura de nuestros pueblos y comunidades y que, en conjunción con los Derechos humanos, contribuya en la instauración de una cultura de paz y bienestar humanos" (p. 33). Se trata, pues, de dotar de contenido a la ética para construir una deontología acorde con las necesidades de la realidad actual.

Conclusiones

Hablar de integridad va más allá de lo contenido en un cuerpo normativo; se trata de reconocer este valor como una condición indispensable para la conformación y el avance de sociedades que no humillen a sus integrantes. Esta premisa supone reconocer y garantizar la dignidad humana y el bien común como ejes articuladores de la gestión pública y, al mismo tiempo, como límites de los intereses individuales.

En este sentido, el SNA y el desarrollo constitucional y legislativo que México ha mostrado en los últimos años han permitido avanzar hacia un modelo para prevenir, detectar y, en su caso, sancionar la corrupción que, además, ha buscado comprometer a los diferentes sectores de la sociedad en cada uno de sus niveles. No obstante, es prioritario impulsar una ética de la virtud que permee no solo en el servicio público sino en todas las esferas de la vida cotidiana.

Para lograrlo, es preciso incentivar la adhesión voluntaria a aquellos valores que, de mantenerse compartidos, pueden detonar el máximo bienestar colectivo. Si el miedo al castigo se convierte en la motivación mayor para evitar incurrir en conductas no íntegras, la existencia de cualquier organización se hace insostenible en el largo plazo; la conciencia colectiva y la perspectiva de corresponsabilidad pueden generar un compromiso mayor, puesto que hay una identidad compartida con el entorno que vincula y constriñe al reconocimiento de las necesidades públicas como propias. Por ello, es imperativo desarticular aquellas prácticas patrimonialistas que convierten la labor institucional en una cuyos fines son particulares. Tratándose de instituciones de educación superior, la integridad lleva aparejada apertura, transparencia y optimización del interés colectivo que, en su caso, impacta incluso en la conformación y el avance de la propia dinámica social y educativa del ámbito territorial en el cual se encuentren.

Finalmente, las instituciones de educación superior tienen un rol preponderante en la construcción y el fortalecimiento de ciudadanías íntegras, capaces de anteponer el bien común y el respeto a la dignidad humana como ejes de una ética de la virtud. Instrumentos como los códigos de ética y los códigos de conducta se comportan como herramientas pedagógicas para alcanzar tal fin y constituyen, además, un llamado a la comunidad para aprender a identificarse en el otro y reconocer que la transparencia y el ejercicio ético son determinantes para garantizar la protección de estos valores en el marco de sociedades respetuosas de los derechos humanos.

Referencias

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2020). *Código de ética de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A.C.*

Aristóteles. (1988). *Política* (M. García Valdés, Trad.). Gredos.

Agudelo, D. Trujillo, C., Londoño, S., Bernal, D., Pérez-Carreño, J., Trillos, C. & Barrios, A. (2023). Recomendaciones para configurar un paradigma de integridad científica desde la ética de la virtud en educación superior. *Revista Colombiana de Bioética*, *18*(2), 1-17. https://doi.org/10.18270/rcb.v18i2.440656

Aguirre, J., Capetillo, C. & Moreno, J. (2025). *Los códigos éticos en las universidades públicas autónomas de México: avances, pendientes y propuesta*, FILHA, *20*(33). https://revistas.uaz.edu.mx/index.php/filha/article/view/3359

Camacho, E. & García, F. (2020). El concepto de corrupción y el pacto constitucional mexicano. En J. Cruz (Coord.) *Los derechos sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917*. (pp. 405-460). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Cámara de Diputados (2025). *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2025). *https://acortar.link/zqKprj*

Cámara de Diputados. (2019). *Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. https://acortar.link/1VR7rL

Castillo, W., Morales, P. & Recalde, A. (2026). La integridad pública como elemento fundamental en el modelo del gobierno abierto: un enfoque teórico. *Noesis: Revista Electrónica de Investigación*, *8*(15), 247-259. https://doi.org/10.35381/noesisin.v8i15.711

Concha, M. (2018). Ética pública. En A. Adam (Coord.), *Cultura de integridad pública y combate a la corrupción* (pp. 57-72). Universidad Nacional Autónoma de México; Senado de la República, LXIII Legislatura.

Davy, B. (2019). Non-Humiliating Plans: A Human Rights Approach. En J. Haltaufderheide, I. Otte, & P. Weber (Eds.), *Raum und Würde: Interdisziplinäre Beiträge zum Verhältnis von Normativität und räumlicher Wirklichkeit* (pp. 165-188). Traducción: Verlag. https://doi.org/10.14361/9783839446454-0092021

García, M. (2010). *Lecciones preliminares de filosofía*. Época.

Guerra, M. (2015). Los derechos económicos en una sociedad decente y en teorías de la justicia. *Cuadernos de Economía, 34*(64), 89–114. https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v34n64.45934

Ibarra, G. (2015). Ética profesional y cívica para la formación universitaria. *Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa*, *6*(11).

Kuper, A. (2001). *Cultura: La versión de los antropólogos.* (A. Roca, Trad.). Paidós.

Mantilla, J. (2024). *La lotería de la vida: fundamentos y desafíos de la ética aplicada* (1.ª ed.). Siglo del Hombre.

Montaña, C. & Puyol, J. (2019, 31 de octubre). *Los códigos de ética: la evolución histórica del deber ser como respuesta a la mala praxis empresarial*. Diálogos Punitivos.

Morales, J. (2023). Ética pública y corrupción en el gobierno de México: La imperatividad del Código de Ética. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, *4*(2), 4127-4140. https://doi.org/10.56712/latam.v4i2.8954041

Moreno, L. (2025). El grito ontológico de la ética en el horizonte universitario colimense del siglo XXI. *DE JURE*, *1*(1), 8–37. https://acortar.link/IBV6BN

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Integridad pública y ética* (Módulo 13). Serie de Módulos Universitarios E4J.

Pardo, G., Aldeguer, B. & Abellán, M. (2023). La universidad como escuela de gobierno: identificando arquetipos para el estudio del aprendizaje de competencias éticas. *Revista Española de la Transparencia*, (18), 231-266. https://doi.org/10.51915/ret.290

Portal, J. (2018). Promoción de la cultura de la integridad en el sector público. En A. Adam (Coord.), *Cultura de integridad pública y combate a la corrupción* (p. 33-36). UNAM/Senado de la República.

Sánchez, J. (2019). La noción de dignidad en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (39), 448. https://acortar.link/7WhETK

Scheler, M. (2001). *Ética: Nuevo ensayo de fundamentación de un personalismo ético* (H. Rodríguez, Trad.; J. M. Palacios, Ed.; 3.ª ed.). Caparrós.

Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno. (2025, 18 de noviembre). Código de Ética e Integridad para un Buen Gobierno en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5773147&fecha=18/11/2025

Secretaría de la Función Pública. (2022, 8 de febrero). Código de Ética de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5642176&fecha=08/02/2022

Simon, J. (2022). Knowing what we want. *Daedalus*, *151*(1), 170-180. https://www.jstor.org/stable/10.2307/4863813763

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). *Dignidad humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética.* Tesis 2012363. Primera sala, décima época. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012363

Thistlethwaite, S. (2009, 6 de abril). The progressive conscience in action. Center for American Progress. https://www.americanprogress.org/article/the-progressive-conscience-in-action/

Universidad Autónoma de Baja California Sur. (2017). *Código de Ética de la Universidad Autónoma de Baja California Sur.* https://acortar.link/bX3eA6

Capítulo 9

Formación institucional inclusiva: ética para los servidores públicos

Juan Carlos Alvarado Vázquez
Myrna Méndez Martínez

Resumen

La ética, como rama de la filosofía, debe trascender el plano teórico y traducirse en la práctica, pues ello contribuye a una mejor convivencia social. En el caso del servicio público, los servidores públicos que actúan con ética e integridad practican valores que pueden expresarse a través de actividades anticorrupción. Este proyecto es una guía de intervención para servidores públicos que, a través de dinámicas, busca una mejor comprensión y aplicación de los principios rectores de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nayarit. El proyecto mantiene un enfoque cualitativo de tipo inductivo que permite recabar información para su análisis, con fundamento en el marco legal y el pedagógico, considerando la inclusión y la diversidad de los grupos a quienes se dirige.

Palabras clave: Ética, valores, servidores públicos, guía de intervención, anticorrupción.

Abstract

Ethics, as a branch of philosophy, must move beyond theory and be put into practice, since this fosters better results in social interactions. In the context of public service, public servants who act with ethics and integrity practice values embodied in anti-corruption initiatives. This project is an intervention guide for public servants that, through interactive exercises, seeks a better understanding and application of the guiding principles of the Law on Administrative Responsibilities of the State of Nayarit. The project maintains a qualitative, inductive approach that allows for the collection of information for analysis,

grounded in both the legal and pedagogical frameworks, taking into account the inclusion and diversity of the target groups.

Keywords: *Ethics, values, public servants, intervention guide, anti-corruption.*

Introducción

Como rama de la filosofía, la ética estudia y reflexiona sobre las acciones del ser humano, sus intenciones y sus motivos, mismos que se convierten en hábitos y modelan la vida (Cruz, 2023). Antes se consideraba que su enseñanza no era posible, pues se concebía como un atributo inherente al individuo: las buenas personas podían actuar con ética incluso si desconocían el concepto, mientras que era posible actuar de manera antiética aun conociéndolo (Sarabia, 2001). En el pasado, el estudio de la ética partió desde diferentes perspectivas, con base en costumbres, tradiciones y leyes respaldadas por la sociedad. En la actualidad, la filosofía existencialista resalta que el hombre primero existe, surge en el mundo, y finalmente se define (Cifuentes & Torres, 2019; Küng & Martínez, s. f).

La falta de reforzamiento de los valores promueve que las personas no actúen éticamente. Aunque una mala acción pase desapercibida, puede normalizarse con el tiempo y, si se repite, termina por convertirse en hábito o costumbre. Así, se deja de lado la integridad y el deseo de hacer las cosas bien aunque nadie esté mirando (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, s. f.-a). A propósito de estos temas, la edad no es un impedimento para seguir aprendiéndolos.

Las personas servidoras públicas en México no están exentas de recibir formación específica, pues son responsables de colaborar en el cumplimiento de objetivos en beneficio de toda la nación, de la cual también forman parte, ya sea a nivel municipal, estatal o federal, en cada una de las instituciones que conforman todo el aparato gubernamental (Gobierno de México, s. f.b). Los planes de desarrollo y las políticas públicas trazan la ruta del desarrollo para beneficiar a la población con programas que resuelven problemas específicos y establecen las estrategias para lograr los objetivos de dichos programas (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, s. f.).

Las instituciones son responsables de ejecutar los planes de desarrollo y cumplir las políticas públicas en todo el país. Sus objetivos principales son alcanzar el desarrollo con bienestar, la justicia social y la sustentabilidad (Gobierno de México, 2025). Por ejemplo, la Política Nacional Anticorrupción, aprobada en el año 2020 (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021), fue una responsabilidad asignada a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). Durante su elaboración, ciudadanos y especialistas de diferentes áreas identificaron rasgos que

asocian la corrupción con la trasgresión de las leyes vigentes, y la concibieron como un problema presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno un orden social que privilegia la interacción y el intercambio basados en beneficios particulares que transgreden principios éticos y de integridad.

En Nayarit, el Programa de Implementación nace de la Política Estatal Anticorrupción (Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit, 2022, 2024). Este programa contempla, en su objetivo específico 2.1, lo siguiente: "Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad en los ámbitos estatal y municipal, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad". Este objetivo se encuentra dentro del segundo eje estratégico, denominado *Control de la arbitrariedad*.

Para cumplir con dicho objetivo, dentro de este eje estratégico, es necesario contar con personas capaces y dispuestas a trabajar en la prevención de la corrupción; sin embargo, sus conocimientos técnicos no siempre son suficientes. Los conocimientos y la experiencia, en este sentido, no siempre se pueden comprobar, pues es la interacción con los compañeros donde se manifiesta la eficacia de las relaciones interpersonales. Esto se debe a que, para lograr resultados satisfactorios en cualquier centro de trabajo, es necesario combinar conocimientos técnicos con buenos hábitos laborales (DuBrin, 2008). Por ello, si surgiera un conflicto como resultado de esas interacciones y este afectara la fluidez del trabajo o impidiera la solución de los problemas, sería importante proporcionar información y formación que coadyuvaran a modificar esas conductas en pro del bien común.

Independientemente de la situación, la Ley General de Responsabilidades Administrativas rige a todos los servidores públicos del país (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016a) y establece las medidas correctivas o sanciones correspondientes. La omisión, ejecución errónea o realización incompleta de un procedimiento pueden traer graves consecuencias para terceros, entre ellas impedir que se desarrollen los programas que atienden las necesidades de la ciudadanía. La búsqueda de soluciones rápidas fuera del marco de la ley —como sobornos, abuso de poder, malversación de fondos, entre otros— puede propiciar delitos de corrupción (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1931; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, s. f.-b).

Con relación a los temas tratados —ética, formación, conductas, desarrollo, gobierno, servidores públicos y corrupción—, este capítulo tiene como objetivo presentar la estructura de una conferencia-taller titulada *Ética en el servicio público*, dirigida a las personas servidoras públicas del estado de Nayarit. Para ello, se consideran la relevancia del tema y la importancia de su formación para mejorar la ejecución de sus actividades institucionales.

Desarrollo

Para coadyuvar al cumplimiento del objetivo específico 2.1 del Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción (PI-PEA), la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit (SESLAN), en su calidad de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit (Congreso del Estado de Nayarit, 2016), participa en la línea de acción *Campaña de difusión estatal en materia de integridad, ética pública y prevención de corrupción, dirigida a personas servidoras públicas de los entes*. Para ello, imparte la conferencia-taller *Ética en el servicio público*, con el propósito de que los servidores públicos reflexionen sobre los efectos de sus acciones y reconozcan la importancia de apegarse a la normativa.

Tanto la política estatal anticorrupción como su programa de implementación se alinean con las leyes estatales, lo que facilita su desarrollo y aplicación en las instituciones del aparato gubernamental estatal.

Marco legal

El artículo 7 de la *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nayarit* (Congreso del Estado de Nayarit, 2023) establece los principios rectores del servicio público: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, respetando la efectiva aplicación de los derechos humanos. Este artículo permite identificar que los principios rectores se basan en valores y que, al aplicarlos, los servidores públicos actúan con ética cumpliendo sus funciones.

Por otro lado, el *Código de Ética y Reglas de Integridad en el Actuar de los Servidores Públicos de la Administración Pública del Estado de Nayarit* (Congreso del Estado de Nayarit, 2017), en su artículo 5, menciona explícitamente los 38 valores que deben anteponer los servidores públicos al momento de desempeñar su empleo, cargo, comisión o funciones. Estos coinciden con los conceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas (Congreso del Estado de Nayarit, 2023) en los siguientes: honradez, economía, imparcialidad, rendición de cuentas, eficiencia y legalidad. El resto de los valores se formula con otras palabras, sin embargo, todos persiguen el mismo objetivo: salvaguardar la integridad personal, institucional y ciudadana.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016a) y la Ley Estatal Anticorrupción del Estado de Nayarit (Congreso del Estado de Nayarit, 2016) coinciden, en sus respectivos artículos 5, al establecer los principios rectores del servicio público: legalidad,

objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito. Estos principios destacan la actuación ética y responsable de cada servidor público.

El Código Penal Federal (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1931) y el Código Penal para el Estado de Nayarit (Congreso del Estado de Nayarit, 2014) tipifican los delitos por hechos de corrupción. También definen quién debe considerarse un servidor público y describen los actos de corrupción que podría cometer. Tales conductas contravienen los principios rectores mencionados al principio de este mismo apartado, los cuales se basan en los valores y contribuyen a que el servidor público actúe con ética e integridad.

Marco pedagógico

Este proyecto se basa en el Diseño Universal para el Aprendizaje y la Andragogía, para transmitir a públicos diversos la información que las leyes exigen a los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones.

Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA)

El DUA es un modelo con bases científicas que facilita la comprensión de la diversidad desde la perspectiva inclusiva. Contribuye a garantizar una educación de calidad, inclusiva y equitativa, al tiempo que promueve oportunidades de aprendizaje para todos (Organización de las Naciones Unidas, s. f. & Subsecretaría de Educación Básica, s. f., como se citó en Méndez & Rábago, 2025a). Este enfoque posibilita la participación de personas con diferentes capacidades (Pastor, 2016). El DUA también reconoce diferentes maneras en que las personas aprenden, las barreras de aprendizaje y las acciones necesarias para eliminarlas y asegurar su progreso (Martín-Pinto, 2025), es decir, busca que las personas aprendan sin que la edad o su condición sean impedimentos para lograrlo.

Pastor (2016) explica que el DUA se basa en tres principios destinados a minimizar barreras que puede presentar el currículo y, de este modo, facilitar el aprendizaje de las personas:

a) Diversas maneras de representar la información y el contenido.
b) Diversas opciones de implicación para que cada aprendiz encuentre un incentivo que lo motive en el proceso de aprendizaje.
c) Diversas maneras de actuar y demostrar el aprendizaje.

Estos principios buscan favorecer la participación de todas las personas y que los conocimientos se traduzcan en un aprendizaje efectivo, en lugar de limitarse a

una exposición de información sin tomar en cuenta que llegue al público objetivo. Todas las personas pueden aprender, aunque cada mente tenga una configuración diferente (Ferrer-Escartín, 2022).

Andragogía

En la actualidad existen diferentes programas formativos en distintas modalidades, diseñados a partir de las características de un adulto, de su manera de aprender, sus experiencias y su desarrollo integral; es decir, desde la andragogía, entendida como el arte de educar a personas adultas (Cadamuro, 2021). No existe un acuerdo firme para definir las etapas de la edad adulta —temprana, intermedia, tardía—, pues sus características dependen en mayor medida de la psicología de esta edad evolutiva, aspecto que debe ser considerado por quien asuma el papel de educador de personas adultas (Fernández, 2001).

Knowles propone que las buenas prácticas en la educación de personas adultas deben considerar supuestos como la necesidad de saber, el autoconcepto, la experiencia, la disposición, la orientación al aprendizaje y la motivación (Jiménez, 2023). El aprendizaje de los adultos, a diferencia del de los niños, implica su participación activa en el propio proceso de aprendizaje; por ello, la educación de los adultos debe ser práctica en la aplicación de conceptos, orientarse a la resolución de problemas y tener relevancia personal (Cruz, s. f.; Red Educa, s. f.). Desde esta perspectiva, la andragogía se concibe como un modelo formativo que acompaña a los adultos en su proceso de aprendizaje y fomenta el desarrollo de las competencias cognitivas y metacognitivas durante la educación permanente (Flores et al., 2025).

Para complementar este apartado, se considera la sistematización de la práctica andragógica, la cual consiste en realizar una planeación básica para prepararse antes de interactuar con los participantes que tengan o no antecedentes de andragogía; luego en la fase de encuadre, el andragogo promueve el uso de los principios andragógicos, para que los participantes tengan la oportunidad de determinar la conformación de sus equipos. Asimismo, se les da a conocer qué evidencias de aprendizaje presentarán y los porcentajes de cada evidencia para su evaluación (Castillo, 2018).

El diseño de las actividades de la conferencia-taller ayudará a promover los valores, la ética y la integridad, así como el reconocimiento de las leyes que regulan las acciones de los servidores públicos. Además, busca sensibilizarlos para evitar que incumplan lo que el Estado les ha confiado. Por otro lado, en México existen los estándares de competencia EC-0217.01, *Impartición de cursos de formación del capital humano de manera presencial grupal*, y EC-0301, *Diseño de cursos de formación del capital humano de manera presencial grupal, sus instrumentos de evaluación y manuales del curso* (Conocer, s. f.-a, s. f.-b; Gobierno de México,

s. f.-a). A partir de ellos se identifican tres dominios de aprendizaje que deben considerarse en la formación de adultos:

a) Dominio de aprendizaje cognitivo: Se presentan los contenidos a los participantes.
b) Dominio de aprendizaje psicomotriz: Se aplican los conocimientos en una actividad determinada.
c) Dominio de aprendizaje afectivo: El participante interioriza los conocimientos, analiza y reflexiona cómo puede llevar lo aprendido a su vida cotidiana, y no solo a su vida laboral.

Con estas bases, el curso-taller se fortalece, pues adquiere un carácter práctico y accesible, y se desarrolla de manera que se optimicen los tiempos tanto de los participantes como de los ponentes.

Metodología

Este proyecto se plantea como un estudio de caso único ($N = 1$) y adopta un enfoque cualitativo de tipo inductivo que permite integrar percepciones y hallazgos no previstos (Sánchez, 2019), como los que podrían surgir entre los servidores públicos y las instituciones que reconozcan la necesidad de implementar capacitación sobre estos temas para prevenir la corrupción. En un futuro próximo, estos resultados podrían facilitar la resolución de contradicciones (Soto & Escribano, 2019). La investigación cualitativa como procedimiento metodológico tiene la ventaja de poder actuar con el apoyo de diferentes recursos como las palabras, el texto, los discursos y los gráficos que permitan construir conocimiento partiendo de la realidad social (Álvarez-Gayou et al., 2014). En este caso, el proyecto dirigido a los servidores públicos contribuye a su formación continua y actualización en el servicio público.

El criterio de inclusión consiste en que los participantes sean servidores públicos a nivel estatal y municipal, elegidos por conveniencia de acuerdo con el objetivo de la investigación (Hernández et al., 2014). El criterio de exclusión consiste en no aplicar el proyecto a organizaciones privadas, ya que su dinámica es diferente y cada una posee su propia filosofía.

Se realizó un análisis de información sobre temas que fortalecen el servicio público, así como de las leyes que lo regulan, para diseñar finalmente una actividad que incluye los elementos que los servidores públicos deben tener siempre presentes al momento de realizar sus funciones.

Guía de intervención

En este apartado se presenta la guía para aplicar y desarrollar los contenidos de los tres diferentes dominios de aprendizaje. La guía incluye el nombre de la actividad, el objetivo, el dominio de aprendizaje en cada etapa, el tiempo estimado, los materiales, los espacios y el equipo recomendado. También incorpora el desarrollo de la actividad y recomendaciones sobre situaciones específicas que deben considerarse para favorecer la inclusión de los participantes. La actividad está diseñada para impartirse a grupos de entre 20 y 80 participantes.

Tabla 1. Actividad "Ética en el servicio público"

Ética en el servicio público
• **Objetivo:** Reconocer las características de los principios rectores del servicio público en la operatividad de los servidores públicos. • **Dominio de aprendizaje:** Cognitivo, psicomotor y afectivo. • **Tiempo:** 60 minutos. • **Lugar:** Auditorio o aula de usos múltiples. • **Material:** · Presentación en PowerPoint titulada "Ética en el servicio público" · Cañón proyector · Computadora móvil · Copias del cuestionario · Plumas o lápices (puede solicitarse que cada participante lleve el propio)
Desarrollo de la actividad
Primera parte. Dominio de aprendizaje cognitivo Técnica expositiva 1. Diapositiva 1. El ponente se presenta y anuncia el tema de la conferencia-taller. 2. Diapositiva 2. El ponente presenta el objetivo del tema. 3. Diapositiva 3. Se expone la pregunta "¿qué es un servidor público?", invitando a la audiencia a reflexionar acerca de sus actividades diarias. 4. Diapositiva 4. El ponente presenta la definición de servidor público del Gobierno de México. 5. Diapositiva 5. Se expone la pregunta específica "¿qué es el servicio público?" invitando a la audiencia a reflexionar acerca de su trabajo. 6. Diapositiva 6. El ponente presenta la definición de servicio público de Yanome Yesaki. 7. Diapositiva 7. Se presentan a los participantes los documentos que regulan la actuación de los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones. Entre ellos, sus códigos de ética o de conducta, o las denominaciones que reciban en cada municipio o institución donde se imparta el curso-taller. 8. Finalmente, se pregunta a los participantes si conocen estos documentos, si consideran que están actualizados, si creen que estipulan conductas muy difíciles de cumplir, si los han leído y cuál creen que es su utilidad. Independientemente de las respuestas, se les invita a autoevaluarse e identificar sus áreas de oportunidad en estos temas.

Segunda parte. Dominio de aprendizaje psicomotor
Técnica de demostración-ejecución

1. Se pregunta a los participantes por cuánto tiempo se han desempeñado en el servicio público y si han pertenecido a colegiados en sus instituciones; por ejemplo, comités de ética, de evaluación del desempeño, de transparencia, coordinaciones de archivo, de adquisiciones, entre otros.
2. Se pregunta a quienes hayan pertenecido a algún órgano colegiado si han enfrentado alguna situación en la que haya sido necesario iniciar un proceso y recurrir a una ley, código o reglamento para encontrar una solución.
3. Diapositiva 8. Se reparte el cuestionario de opción múltiple. El tema a evaluar es "Principios y directrices que rigen la actuación de las personas servidoras públicas". Se explica que no se registrarán nombres en el cuestionario y que este no deberá devolverse, pues representa una oportunidad de reflexión y autoevaluación para identificar en qué medida se dominan los principios que deben aplicar en sus actividades cotidianas. Quien haya preparado esta parte de la conferencia-taller puede definir cuáles y cuántas preguntas incluir en el cuestionario; se sugiere basarse en solo 10 principios para agilizar la sesión. Se concederán 7 minutos para contestar el cuestionario.
4. Se leen las preguntas al grupo y se solicitan respuestas en general. Resulta útil pedir al grupo que califique las respuestas y corrija las incorrectas.
5. Diapositivas 9, 10, 11 y 12. Se aportan ejemplos de respuestas del cuestionario y temas sugeridos para una capacitación posterior. Al final, se les invita a continuar su preparación a partir de las áreas que hayan identificado como necesarias para reforzar sus conocimientos y su práctica cotidiana.

Tercera parte. Dominio de aprendizaje afectivo.
Técnica de diálogo-discusión

Diapositiva 13. Instrucciones de la actividad
1. Se solicita que cada participante escriba los tres primeros pasos para preparar una bebida o platillo —por ejemplo, café, agua de sabor o té—. Se conceden 3 minutos para esta actividad.
2. Se elige al azar a un participante y se le pide que explique cuál es su primer paso. Una vez que lo haya compartido, se pide a quienes hayan elegido el mismo primer paso que levanten la mano.
3. Al igual que en el punto anterior, se solicita a alguien que no haya participado que explique en qué consiste su segundo paso. Después, se vuelve a cuestionar si alguien más eligió ese paso y se repiten las instrucciones del punto anterior.
4. Se pueden repetir las indicaciones de los puntos 2 y 3 para obtener varios ejemplos.
5. Se pregunta al grupo cuál es la mejor receta para preparar la bebida o el platillo en el que coincidieron varios participantes. Las respuestas pueden variar. Se ayuda a concluir que todas las recetas son útiles para cada persona, pues se basan en sus costumbres, tradiciones, recursos, formas e historias de aprendizaje. En contraste, los procedimientos institucionales no pueden basarse en las creencias individuales, pues ello generaría numerosos conflictos; por ello, existen leyes, códigos y reglamentos que se deben seguir al brindar un servicio público. Esto permite que se practiquen los valores basados en los principios rectores y favorece la prevención de faltas administrativas (graves y no graves), así como delitos como la corrupción.

Diapositiva 14. Finalmente, se pregunta si alguien desea compartir una conclusión de lo aprendido y comentar sus reflexiones.
Diapositiva 15. Se agradece por la atención y la participación, y se invita al grupo a llevarse como tarea personal mejorar su desempeño en el servicio público y seguir preparándose en los diferentes temas que fortalezcan su práctica.

Recomendaciones
• Previo a la impartición del curso-taller, preguntar si alguno de los participantes vive con alguna condición que sea importante considerar. • Si alguno de los participantes es una persona con discapacidad, preguntar antes de la sesión del curso-taller, cómo quiere ser ayudado. · *Personas con una condición psicosocial, neurodivergencia o discapacidad motriz:* Asegurarse de expresar claramente las instrucciones y los pasos a seguir. Dar seguimiento en caso de que algún participante presente una dificultad y ofrecer ayuda para que las actividades se comprendan y se lleven a cabo. · *Discapacidad visual:* Ofrecerle al participante trabajar con un equipo, en caso de ser necesario. De ser posible, preparar material en sistema Braille. Describir en voz alta el material visual utilizado. · *Discapacidad auditiva:* Proporcionar las indicaciones por escrito. Ofrecerle trabajar con un equipo que pueda apoyarlo en caso de ser necesario. · *En todos los casos:* Incluir a las personas con discapacidad y solicitar que aporten sus ideas y experiencias.
Información complementaria
• Código Penal Federal • Ley General de Responsabilidades Administrativas • Leyes y códigos locales sobre los temas aquí referidos

Fuente: Elaboración propia con base en Méndez, M. & Rábago, D. (2024, 2025a, 2025b, 2026) y en Conocer (s. f.-a, s. f.-b).

Conclusiones

Esta experiencia de capacitación permitirá a los servidores públicos reflexionar sobre su trabajo cotidiano. Aunque los servicios públicos no siempre se ofrecen directamente a la ciudadanía, sino a otros servidores públicos, por su naturaleza, pueden llegar a formar parte de procedimientos que impacten directamente a un grupo específico o a la ciudadanía en general.

Esta guía de implementación permitirá a quien la aplique seguir un procedimiento adecuado para abordar el tema de la ética. La capacitación será más efectiva si se emplean ejemplos de su aplicación en el servicio público; esto favorecerá que se modifiquen las conductas equivocadas o derivadas de decisiones personales y no institucionales, pues se trabaja para la ciudadanía y no para intereses particulares.

Emplear ejemplos de la vida cotidiana y compararlos con el servicio público posibilitará observar cómo actúa cada persona según el contexto en el que se encuentra. Cuando una persona ha sido contratada para desempeñar ciertas funciones, debe limitarse a actividades propias de su cargo y aquellas que contribuyan a los objetivos que persigue la institución en la que trabaja, con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

También debe considerarse la atención de las personas servidoras públicas con discapacidad que participen en sesiones de capacitación como esta o sobre cualquier otro tema. Cada vez se incorporan más personas con discapacidad que poseen el perfil idóneo para ocupar un puesto en el servicio público; por ello, la capacitación dirigida a las personas servidoras públicas debe adoptar un enfoque de inclusión y derechos humanos.

Referencias

Álvarez-Gayou, J., Martín S., Maldonado, G., Trejo, C., Olguín, A. & Pérez, M. (2014). La investigación cualitativa. *Xikua: Boletín Científico de la Escuela Superior de Tlahuelilpan, 2*(3) https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tlahuelilpan/n3/e2.html

Cadamuro, I. (2021). La andragogía, el arte de educar adultos. Universidad Arturo Prat del Estado de Chile. https://www.unap.cl/prontus_unap/site/artic/20210709/pags/20210709231717.html

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1931). *Código Penal Federal* (última reforma publicada el 13 de marzo de 2026). Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016a). *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (última reforma publicada el 15 de diciembre de 2025). Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016b). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* (última reforma publicada el 20 de mayo de 2021). Diario Oficial de la Federación.

Castillo, F. (2018). Andragogía, andragogos y sus aportaciones. *Voces de la Educación*. https://www.revista.vocesdelaeducacion.com.mx/index.php/voces/article/view/120/137#content/figure_reference_6

Cifuentes, J. & Torres, J. (2019). Reflexiones en y para la enseñanza de la historia de la ética. *Hallazgos*, *16*(31), 1-20. https://doi.org/10.15332/s1794-3841.2019.0031.07

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. (s. f.). Planes de desarrollo. https://copladem.edomex.gob.mx/planes_de_desarrollo

Congreso del Estado de Nayarit. (2014). Código Penal para el Estado de Nayarit (última enmienda publicada el 6 de marzo de 2026). Periódico Oficial.

Congreso del Estado de Nayarit. (2016, 21 de diciembre). *Ley del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit*. Periódico Oficial.

Congreso del Estado de Nayarit. (2017, 15 de julio). *Código de Ética y Reglas de Integridad en el Actuar de los Servidores Públicos de la Administración Pública del Estado de Nayarit.* Periódico Oficial.

Congreso del Estado de Nayarit. (2023, 23 de noviembre). *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nayarit.* Periódico Oficial.

Conocer. (s. f.-a). EC0217.01: *Impartición de cursos de formación del capital humano de manera presencial grupa*l. https://conocer.gob.mx/conocer/#/renec

Conocer. (s.f.-b). EC0301-*Diseño de cursos de formación del capital humano de manera presencial grupal, sus instrumentos de evaluación y manuales del curso*. https://conocer.gob.mx/conocer/#/renec

Cruz, C. (s. f.). *La importancia de la andragogía y las soft skills en el desarrollo profesional: el método del caso como herramienta clave.* Centro de Formación y Perfeccionamiento Directivo. https://icami.mx/blog/la-importancia-de-la-andragogia/

Cruz, J. (2023). En torno a la naturaleza de la ética. *Revista de Identidad Universitaria*, *1*(20), 30-32. https://revistaidentidad.uaemex.mx/article/view/21470

Dubrin, A. (2008). *Relaciones humanas: Comportamiento humano en el trabajo*. (9.ª. Ed.) Pearson. https://recursoseducativos.unam.mx/bitstream/123456789/18055/1075/RELACIONES%20HUMANAS%20.%20COMPORTAMIENTO%20HUMANO%20EN%20EL%20TRABAJO.pdf

Fernández, N. (2001). Andragogía. Su ubicación en la educación continua. Dirección de Educación Continua. Universidad Autónoma de México. https://www.paginaspersonales.unam.mx/files/275/andragogia.pdf

Ferrer-Escartín, E. (2022). La variabilidad neuronal y el diseño universal para el aprendizaje (DUA). *Journal of Neuroeducation, 3*(1), 9-16. https://doi.org/10.1344/joned.v3i1.38611

Flores, P., Toapanta, W., Montaluisa, C. & Durán, L. (2025). La andragogía como estrategia de superación del profesional docente: revisión sistémica. *Revista Ciencias de la Educación y el Deporte*, *3*(1), 190-206 https://doi.org/10.70262/rced.v3i1.2025.87

Gobierno de México. (s. f.-a). *¿Qué es la administración pública federal?* https://www.gob.mx/gobierno

Gobierno de México. (s. f.-b). *Certifica tus habilidades y obtén un reconocimiento oficial en México.* https://conocer.gob.mx/

Gobierno de México. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. https://www.gob.mx/presidencia/documentos/plan-nacional-de-desarrollo-2025-2030-391771

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6.ª ed). McGraw-Hill.

Jiménez, M. (2023). *Andragogía: adaptando el aprendizaje para los adultos*. Tecnológico de Monterrey. https://observatorio.tec.mx/andragogia-adaptando-el-aprendizaje-para-los-adultos/

Küng, H. & Martínez, G. (s. f.). Ética mundial y educación. Educación para la ciudadanía. *Transatlántica de educación*, *4*, 19-24.
Martín-Pinto, O. (2025). Diseño Universal de Aprendizaje, la panacea de la educación inclusiva en Ecuador. *Revista UGC, 3*(1), 130-138.
Méndez, M. & Rábago, M. (2024). Understanding autism spectrum disorder in preschoolers: challenges and opportunities for early educational intervention. *International Journal of Human Sciences Research, 4*(31) 1-13. https://doi.org/10.22533/at.ed.5584312414105
Méndez, M. & Rábago, M. (2025a). Estudio de Caso: Propuesta de Actividades Infantiles Inclusivas para Prevenir la Corrupción en Nayarit. *Ciencia y Reflexión. Revista Científica Multidisciplinaria*, *4*(3) 696-724. https://cienciayreflexion.org/index.php/Revista/article/view/488
Méndez, M. & Rábago, M. (2025b). Inclusive activities for children to prevent corruption in Nayarit. *ECORFAN Journal-Republic of Paraguay, 11*(19), 1-11, https://doi.org/10.35429/EJROP.2025.11.19.4.1.11
Méndez, M. & Rábago, M. (2026). Actividades educativas para prevenir la corrupción en nivel secundaria, *International Journal of Human Sciences Research*, *6*(1), 1-16. https://doi.org/10.22533/at.ed.8208112620013
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s. f.-a). *Corrupción e integridad*. https://www.unodc.org/e4j/es/secondary/corruption-integrity-ethics.html
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s. f.-b). *La Ciencia de la Integridad*. https://www.unodc.org/unodc/es/listen-first/super-skills/integrity.html
Pastor, C. (2016). *Diseño Universal para el Aprendizaje: Educación para todos y prácticas de Enseñanza Inclusivas*. Editorial Morata. https://seduc.edomex.gob.mx/sites/seduc.edomex.gob.mx/files/files/alumnos/educaci%C3%B3n%20especial/8_Aprendizaje__Educaci_n_para_todos_y_pr_cticas_de_Ense_anza_Inclusivas___Carmen_Alba_Pastor.pdf
Red Educa. (s. f.). *Andragogía*. https://www.rededuca.net/contexto-educativo/a/andragogia
Sánchez, F. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria, 13*(1), 102-122. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2223-25162019000100008
Sarabia, S. (2001). La enseñanza de la ética y la conducta humana. *Revista Médica Herediana*, *12*(1).

Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit. (2022). *Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Nayarit*, *celebrada el 22 de marzo de 2021*.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit. (2024). *Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción.* https://www.seslan.gob.mx/Comite_Coordinador/PlanesProgramas/COC0006

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2021). *Política Nacional Anticorrupción.* https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf

Soto, E. & Escribano, E. (2019). El método estudio de caso y su significado en la investigación educativa. En D. Arzola (Coord.). *Procesos formativos en la investigación educativa. Diálogos, reflexiones, convergencias y divergencias* (pp. 203-221). Red de Investigadores Educativos Chihuahua A. C.

PARTE III

Corrupción, derechos humanos y grupos vulnerables

Capítulo 10

Corrupción y derechos humanos: una relación transversal y estructural en el orden social

Paola Lizbeth Valencia Zuazo

Resumen

El presente capítulo aborda la corrupción no solo como un delito o una falta administrativa, sino también como un fenómeno estructural que debilita el Estado de derecho y vulnera directamente los derechos humanos, pues afecta de manera transversal condiciones esenciales para la vida, como la salud, la educación y la vivienda. Los derechos humanos son resultado de luchas históricas; en México, tanto su protección como el combate a la corrupción son relativamente recientes, con reformas clave en 2011 y 2015. Sin embargo, persisten altos niveles de impunidad que dificultan su garantía efectiva, lo que convierte a la corrupción en un obstáculo central para la dignidad humana y la confianza institucional. En este contexto, debemos entender la lucha contra la corrupción como una política integral con enfoque de derechos humanos, en la que la ética pública juega un papel fundamental para orientar la conducta de los servidores públicos hacia el bien común y el orden social.

Palabras clave: Derechos humanos, corrupción, vulneración de derechos, combate a la corrupción, ética pública.

Abstract

This chapter addresses corruption not only as a crime or an administrative offense, but also as a structural phenomenon that weakens the rule of law and directly violates human rights by undermining essential living conditions such as health, education, and housing. Human rights are the result of historical struggles, and in Mexico both their protection and the fight against corruption are relatively recent, marked by key reforms in 2011

and 2015. However, high levels of impunity persist, hindering the effective protection of these rights and making corruption a central obstacle to human dignity and institutional trust. In this context, the fight against corruption must be understood as a comprehensive public policy with a human rights approach, in which public ethics plays a fundamental role in guiding the conduct of public servants toward the common good and social order.

Keywords: *Human rights, corruption, rights violation, anti-corruption, public ethics.*

I. Introducción

La corrupción, además de ser un problema administrativo y una desviación ética aislada, es, ante todo, una práctica que erosiona las bases mismas del Estado de derecho y vulnera de manera directa e indirecta los derechos humanos. Cuando una persona servidora pública desvía recursos destinados, por ejemplo, a la salud, la educación o la vivienda, no solo incurre en un delito: priva o transgrede a personas concretas de condiciones esenciales para vivir con dignidad.

Los derechos humanos son una conquista alcanzada mediante luchas sociales y revolucionarias, siempre orientadas a la búsqueda de mejores condiciones en sociedad. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 tuvo un fuerte impulso tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial; tragedia a partir de la cual se hizo evidente la necesidad de proclamar la libertad, la justicia y la paz como fundamentos de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

México, en particular, es un país relativamente joven tanto en el tema de protección reforzada de derechos humanos como de combate a la corrupción. Esto se advierte en dos reformas constitucionales: 1) la de 2011, en materia de derechos humanos, que marcó un punto de inflexión en la historia jurídica y política del país, al modificar el paradigma desde el cual el Estado concibe, protege y garantiza la dignidad humana, y 2) la de 2015, que creó el Sistema Nacional Anticorrupción y, en consecuencia, los sistemas estatales en la materia. Esta última representó un esfuerzo significativo por transformar el marco institucional mexicano en materia de integridad pública.

Hace poco más de una década se aspiró a colocar a las personas en el centro de la transformación del sistema jurídico mexicano, sin embargo, cabe preguntarse si, en un país con altos niveles de corrupción, es posible garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y su protección ante instancias jurisdiccionales en las que también se cometen actos de corrupción.

La corrupción en México se caracteriza por altos niveles de impunidad y, en 2026, continúa siendo un obstáculo estructural grave. Este fenómeno es uno de los princi-

pales desafíos institucionales del Estado y vulnera de manera transversal el ejercicio de los derechos humanos al socavar las condiciones necesarias para la vida social.

Continúa siendo un reto importante combatir la corrupción no solo porque deteriora las instituciones, perjudica la gobernanza y socava la confianza de la ciudadanía, sino también porque genera violaciones a los derechos humanos y, en consecuencia, atenta contra la dignidad de las personas. Frente a este panorama, la lucha contra la corrupción debe concebirse como una política pública integral con perspectiva de derechos humanos.

La transparencia, la rendición de cuentas, la independencia judicial y la participación ciudadana, además de ser herramientas de buena gobernanza, constituyen garantías indispensables para la protección efectiva de la dignidad de las personas.

En este capítulo analizaremos con mayor amplitud la evolución de la protección de los derechos humanos, el fenómeno de la corrupción en México y la forma en que este fenómeno transgrede el ejercicio de los derechos, la dignidad de las personas y la organización social.

En este ensayo propongo que la ética pública es el eslabón más débil de la lucha contra la corrupción y respondo, desde mi perspectiva, a las siguientes preguntas: ¿por qué, como servidor público, tendría que actuar en beneficio de otras personas y ¿por qué, como servidor público, tendría que renunciar a aprovechar la oportunidad o la ventaja que me da participar en el ejercicio del poder?

2. De los privilegios a la universalidad: evolución de los derechos humanos

2.1. Corrientes teóricas sobre su origen

Las corrientes teóricas más conocidas o populares acerca del origen de los derechos humanos son, sin duda, el *iusnaturalismo* y el *iuspositivismo*.

En principio, es pertinente entender la partícula *ius* en la ciencia del Derecho. La filosofía política contemporánea y la teoría jurídica moderna utilizan esta voz para expresar una facultad de exigir o una norma (Pallares, 2005). En el ámbito del derecho positivo, también remite a una norma creada por un poder legislativo que representa democráticamente a la sociedad.

En particular, el iusnaturalismo es una de las bases más antiguas de los derechos humanos. Sus planteamientos fueron tomando forma en la filosofía griega, principalmente con Aristóteles; continuaron desarrollándose en el pensamiento romano y alcanzaron una formulación más amplia en la Edad Media, sobre todo con santo Tomás de Aquino, quien sostenía que existe una ley eterna, entendida como el orden racional con el que Dios gobierna el universo, y una ley natural, concebida como la participación de la razón humana en esa ley eterna.

El iusnaturalismo se refiere a un conjunto de derechos que pertenecen por naturaleza a los individuos y se fundan en una ley natural inherente a cada persona por el simple hecho de existir.

John Locke (1988) señaló que los individuos en un estado de naturaleza se encuentran en "perfecta libertad" para ordenar sus actos y disponer de sus posesiones como juzguen conveniente, siempre dentro de los límites del derecho natural, que exige que nadie dañe a otro en su vida, salud, libertad o posesiones. Sin embargo, la falta de reglas que rigen la convivencia crea inconvenientes en el estado de naturaleza. Según Locke, "fácilmente concedo que el gobierno civil es el remedio apropiado".

En esta última idea se encuentra la tesis de *El contrato social*, de Jean-Jacques Rousseau, según la cual la libertad natural debe transformarse en libertad política. El Estado se constituye a partir del acuerdo entre individuos, mediante un contrato en el que estos renuncian a parte de su libertad en beneficio de la libertad de todos (Escobar, 2018). La construcción del orden político es fruto de una decisión libre de individuos dotados de autonomía, quienes crean el Estado para garantizar sus derechos.

Una vez constituido el estado civil o social, el iusnaturalismo estima que el poder político se encuentra limitado por derechos naturales preexistentes al propio poder político e inmanentes a cada individuo.

El iuspositivismo, por su parte, adopta una postura distinta y sostiene que el derecho adquiere tal condición cuando es creado por una autoridad conforme a las reglas de creación del derecho (Patiño, 2017). Es decir, el positivismo reconoce como derecho únicamente aquello que ha sido consagrado en una norma escrita, producto de un proceso legislativo. Esta corriente no reconoce ningún derecho como natural, sino como una creación humana.

El principal punto de divergencia entre ambas corrientes radica en el origen de los derechos: el iusnaturalismo los considera inherentes al ser humano, mientras que el iuspositivismo solo reconoce su existencia cuando han sido incorporados por una norma.

En la actualidad, el estudio teórico de los derechos humanos incorpora múltiples enfoques: filosóficos, jurídicos, políticos y sociológicos. Se analizan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, se reconoce que la protección efectiva de estos derechos requiere instituciones democráticas, mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana.

Los derechos humanos surgen como resultado de un proceso gradual de reflexión filosófica y evolución jurídica. Desde el derecho natural clásico hasta los sistemas internacionales contemporáneos, su desarrollo refleja la búsqueda constante de garantizar la dignidad, la libertad y la igualdad de todas las personas.

Ante todo, los derechos humanos tienen su origen en el cuidado y la protección de la persona, concebida como un ser sagrado, digno y único. Immanuel Kant sostenía el conocido imperativo categórico según el cual las personas son fines en sí mismas y no simples medios; no pueden ser sacrificadas ni utilizadas sin su consentimiento. En este sentido, cada individuo es inviolable.

2.2. Su positivización necesaria ante el caos

El reconocimiento verbal de la dignidad humana nunca fue suficiente. La historia demostró que la arbitrariedad y el abuso del poder hicieron necesario plasmar en documentos el reconocimiento y la inviolabilidad de esos derechos humanos intangibles. Estos documentos debían servir como protección y recordatorio tangible de los compromisos asumidos por los propios Estados para evitar la arbitrariedad y el abuso del poder, sobre todo en contextos de guerras y conflictos políticos.

Parece paradójico que los estados necesitaran recordarse a sí mismos, mediante documentos, que no debían vulnerar los derechos humanos, pero así fue. La lucha por el reconocimiento de los derechos se dio en medio de guerras políticas que priorizaban la constitución del Estado sobre la protección de los derechos de la humanidad.

Un momento decisivo en la historia de los derechos humanos tuvo lugar con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada durante la Revolución Francesa en 1789. La Asamblea Nacional francesa advirtió la necesidad de emitir un documento que, en el contexto revolucionario, recordara a los poderes del Estado su deber de respetar los derechos del hombre y permitiera que las reclamaciones de los ciudadanos se fundaran, desde ese momento, en principios establecidos en beneficio de la conservación de la Constitución y de la felicidad de todos.

Ese documento se fundó expresamente en la premisa de que "la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los Gobiernos", lo que revela un aspecto significativo: la corrupción ocupó un lugar central en su formulación.

La Declaración marcó la ruptura con el antiguo régimen, basado en privilegios heredados, y afirmó que todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Sentó las bases del constitucionalismo moderno y de muchas democracias contemporáneas. Su importancia radicó en su impacto inmediato en Francia, pero también en su influencia duradera en el desarrollo de las constituciones y en la construcción del ideal universal de los derechos humanos.

Debe señalarse que esa Declaración no tomaba en consideración a las mujeres, quienes, al margen de esta lucha por los derechos, sostenían su propia lucha marcada por la desigualdad de género.

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue el primer instrumento que expresó un consenso global sobre estos derechos. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la adoptó en 1948, tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial. Su elaboración, a cargo de representantes de todas las regiones del mundo y de distintas tradiciones jurídicas y culturales, constituyó un hito en el reconocimiento de los derechos inalienables de las personas. Además, estableció un ideal común para todos los pueblos y naciones en torno a la libertad, la justicia y la paz.

Esta obra se convirtió en la antesala del derecho internacional de los derechos humanos y sirvió de ejemplo e inspiración para la emisión de otros documentos democráticos en todo el mundo. De manera evidente, son muchos los pactos, las convenciones y los instrumentos que dieron y siguen dando cauce a los derechos humanos de forma particularizada y mediante los cuales los estados externan su compromiso en la materia.

2.3. Concepto de derechos humanos

Los derechos humanos y su evolución son productos de luchas constantes por acceder a mejores niveles de vida y a una convivencia social basada en el respeto a la dignidad humana. Sin embargo, ¿qué son los derechos humanos? Es preciso analizar y responder esta pregunta sencilla, pero importante.

Flores (2015) los define como "el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona y cuya realización efectiva y protección resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada".

A esta definición, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) añade que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna por nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todas las personas tienen los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos están interrelacionados, son interdependientes e indivisibles, como lo dispone el artículo 1.° constitucional.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés *United Nations International Children's Emergency Fund*) incorpora el aspecto normativo al señalar que los derechos humanos son normas que reconocen y protegen la dignidad de todos los seres humanos. Estos rigen la manera en que los individuos viven en sociedad y se relacionan entre sí, al igual que sus relaciones con el Estado y las obligaciones que este tiene hacia ellos.

UNICEF añade que las leyes relativas a los derechos humanos exigen que los Gobiernos hagan determinadas cosas y les impiden hacer otras. Las personas también

tienen responsabilidades: así como hacen valer sus derechos, deben respetar los derechos de los demás. Ningún Gobierno, grupo o individuo tiene derecho a llevar a cabo un acto que vulnere los derechos de otras personas.

La esencia de los derechos humanos radica en el respeto a la dignidad humana y en brindar certeza y seguridad jurídica a la actuación estatal, mediante un conjunto mínimo de facultades, posibilidades y oportunidades que favorezcan la vida en sociedad.

2.4. Generaciones de derechos

A lo largo de la historia, se ha ampliado de forma gradual la protección de los derechos humanos. Flores (2015) los clasifica de la siguiente manera.

Primera generación: derechos civiles y políticos

Son fruto del liberalismo político del siglo XVIII y se reconocieron como los primeros derechos positivizados. Esta generación exigió del Estado una obligación de abstención, una actitud de respeto frente a ellos.

Entre estos se encuentran los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la igualdad ante la ley, al debido proceso, a la libertad de conciencia, a la propiedad, al voto, a no sufrir tortura ni ser sometido a esclavitud, a la libre circulación, a la vida privada y a las libertades del pensamiento y religión, entre otros.

Segunda generación: derechos económicos, sociales y culturales

Se les conoce también como derechos de igualdad. En este caso, el Estado está obligado a actuar, dado que tales derechos deben asegurarse por medio de su intervención. Para garantizar su eficacia, el Estado debe actuar como promotor y protector del bienestar económico y social de las personas bajo su jurisdicción, a fin de que estas desarrollen al máximo sus facultades individuales y colectivas.

Entre ellos se encuentran los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la vivienda, a la educación, a la salud, a la protección de la familia y a fundar sindicatos y afiliarse a ellos.

Tercera generación: derechos de solidaridad

Estos derechos surgieron de la necesidad de proteger los llamados *intereses difusos* y se inspiran en principios generales o universales que han sido impulsados por la comunidad internacional. Se refieren al derecho de los pueblos a reclamar ciertas

prestaciones de la sociedad internacional, entre las cuales se encuentran los derechos a la paz, a un medio ambiente sano, al patrimonio común de la humanidad, al desarrollo y a la libre determinación, entre otros.

Cuarta generación: tecnología y globalización

Esta generación emerge como una respuesta a las transformaciones tecnológicas y científicas contemporáneas, en particular en los ámbitos digital y biotecnológico, que plantean nuevos desafíos para la teoría clásica de los derechos humanos.

Además de proteger las libertades individuales y garantizar condiciones materiales de existencia, estos derechos buscan regular el impacto de innovaciones como la inteligencia artificial, la manipulación genética y el uso masivo de datos personales.

Esta generación comprende el derecho a la identidad digital, la protección de datos, el acceso equitativo a la tecnología y la preservación de la autonomía frente a sistemas automatizados.

2.5. La evolución de México en la protección de derechos humanos

Para comprender la evolución de los derechos humanos en México, es necesario examinar la trascendente reforma constitucional del año 2011 en esta materia.

La Constitución mexicana de 1824, surgida tras la caída del Primer Imperio Mexicano, se centró en la organización política y la forma de gobierno del país, y no previó un apartado dogmático sobre derechos humanos. En ella se estableció que México sería una república representativa, popular y federal; se adoptó el sistema federalista y se organizó al país en estados soberanos; se instauró la división del Supremo Poder de la Federación en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se estableció la religión católica, apostólica y romana como la única religión oficial.

Esta constitución dio paso a la de 1857, que tuvo su origen en la convocatoria al Congreso Constituyente prevista en el Plan de Ayutla, cuyo propósito político era desconocer el gobierno de Antonio López de Santa Anna. Más allá de ese objetivo, resulta relevante que esta Constitución atribuyó al Poder Judicial Federal la jurisdicción constitucional para reconocer el juicio de amparo como mecanismo de protección frente a las violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades del Estado. Además, se reconocieron formalmente los derechos del hombre y las libertades de expresión, enseñanza y tránsito.

Posteriormente, el 5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que continúa vigente en 2026. Fue resultado de la Revolución Mexicana y pionera al incluir ciertos derechos sociales, como los

relativos a la educación, el trabajo y la tierra, debido a que reflejó las demandas de los diferentes grupos revolucionarios.

Décadas después, México experimentó una profunda transformación en materias de derechos humanos con la reforma constitucional de 2011. Esta marcó un punto de inflexión en la historia jurídica y política del país, y modificó el paradigma desde el cual el Estado concibe, protege y garantiza la dignidad humana. Los derechos humanos dejaron de entenderse como concesiones del poder público para afirmarse como límites y orientaciones fundamentales de toda actuación estatal.

Antes de esa reforma, la Constitución utilizaba la expresión "garantías individuales" y concentraba su protección en los derechos reconocidos de forma expresa en el texto (todavía no incorporaba el paradigma actual de los derechos).

El anterior artículo 1.° no describía las obligaciones ni los deberes de las autoridades del Estado de manera clara. La relación entre la Constitución y los tratados internacionales se interpretaba de manera distinta a partir del artículo 133 constitucional. Además, no se reconocían como derechos humanos los previstos en los tratados, mientras que la jerarquía entre la Constitución y estos instrumentos era objeto de un debate sin resolver, lo que generaba dificultades interpretativas para su entendimiento y aplicación.

Tampoco existía una regla expresa para interpretar las normas relativas a los derechos humanos. A continuación, se muestra un cuadro comparativo entre la redacción anterior y la vigente del artículo que cambió el modelo de protección de estos derechos.

Tabla 1. Comparativo del artículo 1.° constitucional antes y después de la reforma de 2011

Antes de la reforma de 2011	Con la reforma de 2011
Artículo 1.°: En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.	Artículo 1.°: 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. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con últimas reformas publicadas el 2 de junio de 2026.

El alcance de la reforma fue profundo. Uno de los aportes más significativos de esta transformación fue la incorporación explícita del principio *pro persona* y el

reconocimiento de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales. Este cambio amplió las fuentes de protección disponibles dentro del orden jurídico mexicano y fortaleció la posibilidad de que las personas obtuvieran una tutela más integral y eficaz de sus derechos. También redefinió el papel de las autoridades, que quedaron obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La reforma de 2011 también supuso una transformación cultural del sistema jurídico. Jueces, legisladores, autoridades administrativas y órganos autónomos se enfrentaron al desafío de reinterpretar normas, prácticas e instituciones desde una perspectiva centrada en la persona.

La reforma de 2011 marcó el inicio de un proceso continuo de construcción democrática. El reconocimiento y la protección de los derechos humanos constituyen una labor en desarrollo, pues corresponde al derecho, la política y la gobernanza explorar mejores condiciones para la vida humana en sociedad.

3. El fenómeno de la corrupción

3.1. ¿Qué es la corrupción?

La corrupción representa uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los Estados en la actualidad: erosiona la confianza, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y político, y agrava la desigualdad, la pobreza y la división social. Además, vulnera los derechos humanos y priva a las personas de mejores condiciones de vida (Transparencia Internacional, s. f.).

En términos simples, Rowland (2018) define la corrupción como el abuso del poder público para obtener un beneficio particular. Sin embargo, el autor reconoce que las definiciones de este concepto varían, pues no puede suponerse que la corrupción siempre designe el mismo fenómeno ni que presente iguales efectos o motivaciones.

En el ámbito del servicio público, Rowland señala que la corrupción se manifiesta cuando una persona servidora pública actúa de manera contraria a los estándares normativos. Desde la perspectiva de este estudio, a estos deben añadirse los estándares éticos y sociales.

Según la Real Academia Española (RAE, s. f.), una de las acepciones de corrupción alude a la práctica que consiste en utilizar de manera indebida o ilícita las funciones públicas de una organización, especialmente pública, en provecho de quienes la gestionan. El término también se relaciona con el deterioro de valores, usos y costumbres.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2019) señala que no existe un consenso sobre el concepto de corrupción, sin embargo, este puede

delimitarse a partir de distintas propuestas académicas, de organismos internacionales y del sector privado.

Desde el punto de vista académico, la corrupción se ha definido como un conjunto de normas sociales y prácticas extralegales empleadas por individuos o grupos para influir en las acciones de la burocracia. También se entiende como el uso indebido de un cargo público para obtener beneficios privados o como la incapacidad de administrar con eficacia los recursos materiales, humanos y financieros.

La organización Transparencia Internacional (s. f.) define la corrupción como el abuso del poder encomendado para obtener beneficios privados. El fenómeno puede presentarse desde el ámbito local hasta el internacional y no se limita al sector público, pues también involucra al sector privado y a la población en general.

3.2. Hechos de corrupción: algunos ejemplos

El título décimo del Código Penal Federal prevé los delitos por hechos de corrupción. En primer lugar, su artículo 212 establece que, para efectos de ese título y el subsecuente, es persona servidora pública quien desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o de la Ciudad de México; en organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, órganos constitucionales autónomos, el Congreso de la Unión o el Poder Judicial, así como quien maneje recursos económicos federales.

Estas disposiciones también son aplicables a las y los gobernadores de los estados, a las y los diputados, a las legislaturas locales y a las y los magistrados de los tribunales de justicia locales.

Cabe precisar que el Código también utiliza los términos "funcionario" y "empleado" en distintas disposiciones, aunque el artículo 212 utiliza la categoría general de persona servidora pública para los delitos comprendidos en el título décimo.

Pedroza de la Llave (2024) explica que la palabra "funcionario" proviene de la voz "función", del latín *functio-ōnis*, sustantivo que se entiende como la acción o el ejercicio de un empleo, facultad u oficio. De ese modo, una persona funcionaria es quien desempeña un empleo de cierta categoría e importancia. En cambio, la expresión "persona servidora pública" designa a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, sin importar la categoría o relevancia del puesto. Esta denominación comprende, por tanto, a cualquier persona que trabaje para el Estado.

A continuación, el código referido establece el siguiente catálogo de hechos de corrupción:

Tabla 2. Catálogo de delitos por hechos de corrupción

Delito	Concepto
Ejercicio ilícito de servicio público	Ejercer un cargo sin cumplir los requisitos legales o a sabiendas de que no se cuenta con la capacidad o autorización necesarias para ello.
Abuso de autoridad	Realizar actos arbitrarios o indebidos, como ejercer violencia sobre las personas, retardar injustificadamente la impartición de justicia o negar protección.
Coalición de servidores públicos	Unirse para tomar medidas contrarias a la ley o para impedir su ejecución.
Uso ilícito de atribuciones y facultades	Otorgar contratos, concesiones o permisos de forma ilícita, o administrar recursos públicos sin apego a la normativa.
Concusión	Exigir, como persona funcionaria, dinero, valores o servicios para sí misma o para el Estado, a sabiendas de que no son debidos.
Intimidación	Utilizar la violencia física o moral para evitar que alguien denuncie o proporcione información sobre un delito.
Ejercicio abusivo de funciones	Otorgar beneficios, como contratos o empleos, a familiares o personas con las que se tenga una relación afectiva o de negocios.
Tráfico de influencia	Utilizar la posición o la relación con otra persona funcionaria para promover o gestionar la tramitación o resolución ilícita de asuntos públicos.
Cohecho	Solicitar o recibir dinero o beneficios para hacer o dejar de hacer algo relativo a las propias funciones.
Peculado	Desviar dinero, valores o bienes del Estado para beneficio propio o de terceros.
Enriquecimiento ilícito	Incapacidad de justificar el aumento desproporcionado del patrimonio de una persona servidora pública.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Código Penal Federal*, cuya última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de marzo de 2026.

Para vincular la teoría con la realidad, se presentan dos ejemplos comunes de hechos de corrupción en la vida cotidiana en México. Estos casos son tan frecuentes que a veces se normalizan o minimizan, pero legalmente pueden constituir delitos graves.

El "soborno" relacionado con una infracción de tránsito puede traducirse en el delito de cohecho. Este es, quizás, el acto de corrupción más visible y normalizado.

Ocurre cuando una persona es detenida por una infracción de tránsito —real o supuesta— y, en lugar de recibir la multa oficial, se le propone un "acuerdo". La dinámica usual es que el agente insinúa o solicita una cantidad de dinero para "ayudar" a la persona y evitar que el vehículo sea trasladado al corralón o el pago de una multa. En caso de acceder, la persona entrega el efectivo.

El segundo ejemplo puede ser el tráfico de influencias mediante los llamados "palancazos", que ocurren con frecuencia en las oficinas de gobierno, los hospitales públicos o en los procesos de contratación para puestos gubernamentales. La dinámica consiste en que una persona utiliza su relación de amistad o parentesco con una persona servidora pública o funcionaria de alto rango para saltarse la fila de un trámite, obtener un permiso de construcción sin cumplir los requisitos o asegurar una plaza de trabajo por encima de otras personas más capacitadas.

Más adelante veremos cómo estos dos ejemplos concretos transgreden diversos derechos humanos.

3.3. Nivel de corrupción en México

A nivel mundial, México ocupa la posición 141 de 182 países analizados en materia de percepción de la corrupción, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPC, 2025), publicado el 10 de febrero de 2026, el cual se ha convertido en una referencia sobre la percepción global de este fenómeno.

En general, dicho índice arroja una tendencia preocupante: los esfuerzos contra la corrupción están perdiendo impulso no solo en México, sino en todo el mundo, y son más los países que retroceden que los que avanzan. Además, indicó que "la corrupción en las Américas perjudica la vida de las personas y exacerba la violencia".

Con 27 puntos de calificación, México se sitúa muy por debajo del promedio regional de 42 puntos en América. A su vez, es el miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con la puntuación más baja y el segundo con menor puntuación del G20, solo por encima de Rusia.

En 2003, la ONU estableció el 9 de diciembre como el Día Internacional contra la Corrupción. En este contexto, el INEGI (2025) publica anualmente estadísticas sobre la corrupción en México. Así, el 4 de diciembre de 2025 emitió el Comunicado de Prensa 154/25, del cual puede extraerse información limitada para este análisis.

El comunicado señaló que, durante el primer semestre de 2025, el 45.2 % de las personas mayores de edad residentes en áreas urbanas que tuvieron contacto con autoridades de seguridad pública fue víctima de corrupción. Este dato refleja la persistencia de altos índices de prácticas indebidas en las interacciones cotidianas entre la ciudadanía y las instituciones encargadas de la seguridad pública. La proporción fue de 49.9 % entre los hombres y de 36.8 % entre las mujeres. Esta

diferencia podría estar asociada, en parte, con la mayor frecuencia con la que los hombres suelen estar expuestos a revisiones, detenciones o controles por parte de las autoridades de seguridad pública, lo cual, a su vez, también se relaciona con los roles de género que aún imperan en la sociedad.

Los datos mostrados no presentan una nueva realidad para México, sino que confirman una trayectoria persistente. El discurso gubernamental recurrente acerca de la eliminación, el combate y el cese de la corrupción contrasta con una realidad palpable: en 2026, la corrupción sigue estando arraigada en las instituciones públicas y es un problema estructural que afecta de manera transversal el orden social.

La corrupción ha sido uno de los problemas estructurales más persistentes en México. A lo largo de su historia, el país ha enfrentado prácticas que van desde el soborno cotidiano hasta grandes escándalos políticos y financieros, como el caso Odebrecht, que han afectado la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Las formas de corrupción en México son diversas. En la vida cotidiana se presentan la llamada "mordida" o el "moche", es decir, un pequeño soborno pagado para evitar una multa o agilizar un trámite. A mayor escala, existen casos de desvío de recursos públicos, contratos otorgados de manera irregular, enriquecimiento ilícito de personas funcionarias y uso político de programas sociales, sobre todo en procesos electorales.

En su doctrina, Cobos (2012), con base en otros autores, propone la siguiente clasificación de la corrupción: a) corrupción de Estado: precisa que es la más común y en ella están involucradas personas funcionarias, agencias y organismos del Estado. Puede presentarse de manera centralizada o descentralizada e incluir el sector público extranjero; b) corrupción política: es la que atañe a miembros de partidos políticos que buscan extraer recursos del Estado, al aprovechar sus propias influencias, ya sea para el enriquecimiento de sus partidos o el propio; c) corrupción en el sector privado: es la que se da en empresas privadas, en la que se aprovechan posiciones de influencia para beneficio personal, y d) corrupción en el sector no gubernamental: vinculada con actos de corrupción realizados por organizaciones no gubernamentales sujetas a franquicias tributarias y que reciben donaciones.

Dicho autor también señala que la corrupción puede ser: a) pública, la cual se relaciona con el aparato del Estado, sus servidores públicos y las entidades directamente ligadas con este, como partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicatos; b) privada, entendida como aquella que se genera en las empresas y en las relaciones comerciales y financieras, y c) social, que es la que se gesta en el interior de organizaciones no gubernamentales u otras de orden social.

Las consecuencias de la corrupción son profundas. Además de representar pérdidas económicas significativas para el Estado y desconfianza social, también debilita la legitimidad de las instituciones y lesiona los derechos humanos, ya que

los recursos públicos que deberían destinarse a infraestructura, educación o salud, por ejemplo, pueden terminar en manos de particulares. Esto incrementa la desigualdad social, pues quienes tienen recursos o influencia pueden acceder a servicios o beneficios que deberían distribuirse de manera equitativa.

En los últimos años, México ha intentado enfrentar este problema mediante reformas constitucionales, marcos legales más estrictos y la creación de organismos de fiscalización y sistemas institucionales anticorrupción, lo que refleja un esfuerzo por fortalecer la rendición de cuentas.

4. Frente a la corrupción la dignidad debe resistir

4.1. La corrupción constituye un retroceso en la protección de los derechos humanos

¿De qué sirven tantas décadas, incluso siglos, de luchas revolucionarias y sociales por alcanzar el reconocimiento de los derechos humanos si un solo acto de corrupción impide su pleno ejercicio y su eficacia jurídica?

Todas las personas tenemos el deber jurídico de respetar los derechos humanos, pero el mandato constitucional establece que quienes tienen mayor responsabilidad en ese sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, las personas que ejercen una función pública.

Los derechos humanos se ejercen principalmente mediante las instituciones del Estado mexicano y, sobre todo, a través de la prestación de servicios públicos: acudimos a los centros de salud, recibimos educación pública y recurrimos a los órganos jurisdiccionales en busca de justicia; en general, accedemos a los servicios públicos como el agua y la energía eléctrica. Asimismo, las personas pagamos impuestos para recibir servicios públicos y ejercer nuestros derechos humanos.

La corrupción es un fenómeno que se gesta tanto entre personas privadas como dentro del Estado, en el quehacer institucional, y transgrede el ejercicio de los derechos humanos, con lo cual —puedo afirmar— colapsa el sistema y el orden social.

Regresemos al ejemplo de soborno. Este tipo de corrupción no solo es un delito, sino que vulnera varios derechos: 1) el derecho a la igualdad ante la ley, ya que no todas las personas reciben el mismo trato, pues quien paga el soborno evita la sanción, mientras que la persona que no puede o no quiere pagar enfrenta las consecuencias legales; 2) el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, pues la persona no sabe a qué atenerse, ya que la sanción deja de depender de la ley y pasa a depender de la voluntad del agente que solicita soborno, lo que genera incertidumbre y arbitrariedad, y 3) el derecho a no ser objeto de abusos de autoridad, pues la persona funcionaria utiliza su posición para presionar o intimidar, lo que constituye un abuso de poder.

Sobre el tráfico de influencias, este delito vulnera: 1) el derecho al trabajo en condiciones de igualdad, ya que cuando alguien obtiene un puesto por influencias y no por sus méritos, se vulnera el derecho de otras personas a competir en igualdad de condiciones, y 2) el derecho a la igualdad y a la no discriminación, debido a que la persona sin "contactos" queda en desventaja frente a quienes tienen relaciones personales con servidores o funcionarios públicos. De esta forma, el acceso a servicios o empleos deja de basarse en criterios justos.

La corrupción impacta con especial severidad a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En contextos de pobreza, un soborno puede significar la diferencia entre recibir atención médica o quedar excluida del sistema. En comunidades marginadas, la captura de instituciones públicas por intereses privados perpetúa la discriminación y consolida estructuras de desigualdad. Así, la corrupción viola derechos civiles y políticos, y también afecta derechos económicos, sociales y culturales, creando desigualdades estructurales.

Además, la corrupción genera un efecto sistémico: deteriora la confianza en las instituciones y debilita el tejido democrático. Cuando la ciudadanía percibe que las decisiones públicas responden a intereses particulares y no al bien común, se produce una fractura en el contrato social. Esta pérdida de legitimidad institucional dificulta la exigibilidad de los derechos y fomenta la impunidad.

Frente a este panorama, la lucha contra la corrupción debe concebirse como una política integral con enfoque de derechos humanos. La transparencia, la rendición de cuentas, la independencia judicial y la participación ciudadana no son solo herramientas de buena gobernanza: constituyen garantías indispensables para la protección efectiva de la dignidad humana.

Comprender la corrupción como una violación de los derechos humanos permite desplazar el enfoque desde la mera sanción penal hacia una perspectiva más amplia, centrada en las víctimas y en la reparación del daño social. Solo mediante instituciones íntegras y responsables es posible asegurar que los derechos proclamados en el plano normativo se traduzcan en realidades tangibles para todas las personas.

4.2. La ética pública: un eslabón débil

La creación constitucional y legal de organismos de fiscalización, leyes de transparencia y sistemas anticorrupción refleja un esfuerzo importante y principal por fortalecer la rendición de cuentas, sin embargo, el eslabón más débil y difícil de controlar es la voluntad de las personas que operan el servicio público, así como el compromiso real de quienes manejan las instituciones: la ética pública.

La lucha contra la corrupción representa un desafío legal, político y cultural, que exige transformar las prácticas arraigadas, fortalecer valores y principios, y comprender la profunda importancia de la organización social como forma de vida.

Una de las formas de combatir la corrupción gestada por las personas servidoras públicas y los particulares es, sin duda, el fortalecimiento de la ética pública. Esta demanda conciencia para evitar cometer actos de corrupción e impulsar una agenda pública sobre el tema, además del funcionamiento adecuado de los órganos internos de control y del establecimiento eficaz de medidas correctivas.

Es necesario generar la convicción de que el servicio público es una forma de organización que permite la convivencia y el desarrollo social y humano. ¿Por qué el servidor público tendría que hacer el bien en favor de las otras personas? ¿Por qué tendría que desperdiciar la oportunidad que le brinda formar parte de una institución? La respuesta es compleja porque pertenece a la esfera individual e implica la conciencia de la importancia de un colectivo social.

Harari (2019) señala que existen "órdenes imaginarios" que organizan la vida social, por ejemplo, la creencia compartida en el dinero, los derechos humanos o cualquier religión permite que, a partir de algo abstracto aceptado por una colectividad, la organización social fluya y adquiera sentido.

Siguiendo la misma línea, explica que existen tres tipos de realidades: 1) *La realidad objetiva*, que es aquella en la que las cosas existen independientemente de nuestras creencias y sentimientos, por ejemplo, el sol, la luna, la relatividad, el mar y los árboles; en fin, aquello que existe a pesar de mí. 2) La *realidad subjetiva,* que es aquella que depende estrictamente de mis creencias y sentimientos personales, por ejemplo, una persona para mí puede ser muy hermosa, pero para alguien más no. Es una realidad que depende exclusivamente de mi percepción.

Por último, el tercer tipo, relevante para este estudio, es la *realidad intersubjetiva*, entendida como aquella que existe y depende de la comunicación y la aceptación entre varios seres humanos y que culmina en la organización de determinados aspectos de la vida social.

El dinero, explica Harari, no tiene valor objetivo. No podemos comer ni vestirnos con el pedazo de papel que es un billete de dólar, sin embargo, mientras millones de personas crean en su valor, se puede utilizar para comprar comida y ropa. Así, nos organizamos como humanidad en el ámbito económico.

El matrimonio, por ejemplo, tiene sentido porque tus abuelos, tus padres y tus amigos creen en él. La sociedad comparte una opinión positiva acerca de ese acto y le atribuye un significado socialmente compartido e importante. La gente en conjunto refuerza esa creencia y cada ronda de confirmación mutua estrecha aún más la red de sentido de ese acto. De esa manera, la creencia en la figura del matrimonio es lo que hace que se constituya como algo importante dentro de la organización social.

Los derechos humanos, por su lado, son intangibles, aunque constituyen una bandera sostenida y compartida en todo el mundo para proteger a la humanidad. Su ideal funciona gracias a la creencia colectiva en su valor, que ha permitido organizar la sociedad con un enfoque basado en la dignidad.

Así es como se desarrolla la historia: la gente en comunidad teje una red de sentido mediante órdenes imaginarios que toman fuerza con la comunicación, la organización y la aceptación de la humanidad, y favorecen el orden entre individuos.

Esa explicación se vincula con la idea de los principios, los valores y la ética, ya que permite comprender por qué los seres humanos debemos actuar para el bien, si sostenemos la idea de vivir en una sociedad organizada.

En términos de la filosofía política moderna, Rawls (1995) responde a la pregunta de cómo diseñar una sociedad justa. El autor propone que la justicia no debe basarse en tradiciones, poder ni costumbres, sino en un acuerdo justo e imparcial entre ciudadanos libres e iguales.

Para Rawls, una sociedad justa y equitativa debe organizarse a partir de dos principios fundamentales que surgen de una idea clave: la posición original bajo un "velo de ignorancia". Esto supone decidir las reglas sociales sin saber qué lugar ocupará cada persona en la sociedad, sin conocer su clase social, género, religión, discapacidad o cualquier otra particularidad. Esos dos principios son los siguientes: 1) la igualdad de libertades básicas y derechos, y 2) las desigualdades controladas.

Rawls afirma que esos principios se eligen no porque sean verdaderos o correctos, sino porque son razonables para vivir en sociedad. En ese sentido, deberíamos aceptarlos si aceptamos también la ambición de vivir juntos y en paz.

Ahora bien, resulta complicado determinar cómo debe actuar una persona, pues cada una se guía por sus propias verdades y, desde la psicología, ninguna, en particular, puede calificarse como correcta o incorrecta. A eso le llamamos *individualismo*.

Pero el individualismo, actualmente, tiene un problema. Abed (2019) refiere que en la modernidad puede hablarse ya de un *hiperindividualismo* que debilita el poder regulador de los grupos —sea la familia, la religión, la sociedad o la cultura de clase, entre otros—, y que orilla al individuo a ser cada vez más independiente en el plano social, con una autonomía extrema que puede significar una desestabilización del "yo" en lugar de una afirmación triunfante de un sujeto "dueño de sí mismo". El hiperindividualismo puede tener, entonces, efectos negativos.

Abed (2019) señala que el imperativo que regula el hiperindividualismo es la expresión "¡goza!", no obstante, debemos estar advertidos de los peligros que ello acarrea en la época moderna, sobre todo, por el cuestionamiento de la función de la ética en las relaciones humanas.

Desde sus orígenes, el ser humano ha creado sociedades cada vez más sofisticadas. No vivimos de forma aislada: decidimos integrarnos a una sociedad organizada.

Esta decisión no siempre nace de una inclinación natural hacia el respeto, pues reconocemos que nuestra vulnerabilidad nos obliga a aceptar límites. El respeto hacia los demás puede surgir más de la necesidad política de evitar el conflicto, la injusticia y la imposición arbitraria del poder, que de la bondad.

A partir de la idea de una realidad intersubjetiva, en la que la humanidad se organiza para que la vida social funcione, y de la aceptación de la ambición de vivir juntos y en paz, es necesario reconocer y aceptar como base social que el respeto recíproco no puede depender de disposiciones contingentes o inclinaciones individuales. Debe fundarse en principios éticos imparciales y en valores que regulen la cooperación social entre sujetos libres e iguales, garantizando las condiciones de justicia, igualdad y estabilidad en el tiempo.

Esos principios son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. A ellos se suman los valores de integridad, responsabilidad, justicia, respeto, solidaridad, compromiso y tolerancia.

Así, la respuesta a las preguntas iniciales sobre por qué una persona servidora pública no debe actuar utilizando su poder para su propio beneficio es la siguiente: porque decidimos vivir en una sociedad organizada, justa y en paz, que deposita su confianza en el poder gubernamental y en las personas funcionarias y servidoras públicas que trabajan ahí. Su función consiste en "servir" al bien común.

Suele estimarse que la connotación de la palabra "corrupción" es negativa y, ante ella, se tiende a evitar el tema. Algunas posturas proponen hablar de "integridad pública", por ser una expresión más amigable y positiva. Ese reemplazo puede invisibilizar un problema profundamente arraigado en México y que acarrea consecuencias devastadoras, empezando por la generación de desigualdades estructurales. La corrupción existe y se gesta en el poder público. Lo que no se nombra se invisibiliza, por lo que no pretendo reducir la corrupción a un tema de integridad pública.

5. Conclusión

El devenir histórico ha mostrado que el reconocimiento verbal o abstracto de la dignidad humana resulta insuficiente frente al caos y a las arbitrariedades fácticas de los regímenes de poder, sobre todo ante la carencia de una estricta ética pública. Estas arbitrariedades se han manifestado durante siglos y aún imperan con fuerza en la actualidad.

Por esa razón, cobraron fuerza los documentos declarativos de los derechos humanos, así como el establecimiento de políticas públicas. En el servicio público, los derechos humanos deberían entenderse como fronteras normativas y estructurales infranqueables para el ejercicio de la potestad pública. Es decir, esta debería

administrarse bajo el principio inviolable y rector del respeto a la dignidad humana y, en consecuencia, a los derechos humanos.

La corrupción tiene una relación transversal con los derechos humanos, pues desvía recursos indispensables que deben destinarse a satisfacer los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población. Al condicionar el acceso a derechos mínimos mediante transacciones extralegales o redes de influencia personal, la corrupción deforma la universalidad de los derechos humanos y los retrotrae *de facto* a la condición de privilegios reservados, accesibles únicamente para quienes poseen el capital económico, político o social necesario para costearlos.

La persistencia de estos actos, conforme a los datos narrados a lo largo de este trabajo, confirma que se trata de una patología estructural profundamente arraigada en el quehacer institucional y no de anomalías aisladas o coyunturales. Esta realidad genera un impacto diferenciado y estructural en la sociedad, con especial severidad en los sectores de la población que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, ya que acentúa las desigualdades y consolida estructuras de exclusión social que impiden el acceso equitativo a la justicia y a los servicios públicos esenciales, como la educación y la salud.

Algo aún más preocupante ha sido la normalización e invisibilización de prácticas de corrupción y de faltas administrativas que destruyen la certeza jurídica, la confianza ciudadana y el principio de igualdad ante la ley. Como resultado, la ciudadanía se enfrenta a oportunidades desiguales.

Los derechos humanos y los principios rectores del servicio público —como la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas— constituyen órdenes y acuerdos colectivos racionales a los que nos sometemos de manera voluntaria como sociedad con la firme ambición de convivir de manera organizada y en paz. En una época caracterizada por un hiperindividualismo que debilita los lazos comunitarios y prioriza el provecho particular, la revalorización de la ética se vuelve urgente.

Visibilizar y nombrar la corrupción como un fenómeno delictivo y destructivo —rechazando los eufemismos que intentan diluir su gravedad bajo terminologías más amigables, como *integridad pública*— representa un paso metodológico y político indispensable para articular cualquier estrategia de defensa de la dignidad humana.

Quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en las instituciones estatales deben asumir que su investidura, lejos de representar una ventaja personal, es un deber de lealtad orientado a salvaguardar las bases sociales de la cooperación justa. La protección de los derechos humanos exige de manera obligatoria la edificación de instituciones íntegras, transparentes y responsables que impidan que el ejercicio del poder sea capturado por intereses privados.

Referencias

Abed Hekimian, G. (2019). *La ética del deseo: Entrecruces y articulaciones psicoanalíticas*. Nude composite.

Bernal, M. (2019). *Luces y sombras del ombudsman: un estudio comparado entre México y España*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; Universidade de Santiago de Compostela.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917, 5 de febrero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1931, 14 de agosto). Código Penal Federal. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf

Cobos, A. (2012). La corrupción en un México globalizado. *Revista In Jure Anáhuac Mayab, 1*(1), 98-121. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/in-jure/article/view/36134

Escobar, G. (2018). *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Alcalá.

Flores, L. (2015). *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*. El Errante.

Harari, Y. (2019). *Homo Deus: Breve historia del mañana*. Diversidad Gráfica.

Hunt, L. (2007). Inventing human rights: A history. W. W. Norton & Company.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Corrupción: Una revisión conceptual y metodológica*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090340.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025, 4 de diciembre). *Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción (9 de diciembre)* (Comunicado de prensa núm. 154/25). https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2025/EAP_vsCorrup_25.pdf

Locke, J. (1988). *Two treatises of government* (P. Laslett, ed.; 2.ª ed.). Cambridge University Press.

Melgar, M. (2016). *Separación de poderes*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Pallares, P. (2005) Ius oritur ex facto: La realidad y la configuración de lo justo. *Ars Iuris*, (34), 203-237.

Patiño, C. (2017). *La validez del derecho en la escolástica. Desobediencia, iusnaturalismo y libre albedrío en Francisco Suárez*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Pedroza de la Llave, S. T. (2024). *Responsabilidad de los servidores públicos. Constitucionalidad de la ejecución inmediata de sanciones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Rawls, J. (1995). *Teoría de la justici*a (M. D. González, trad.; 2ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Rowland, M. (1998). Visión contemporánea de la corrupción. En *La hora de la transparencia en América Latina: El manual de anticorrupción en la función pública* (pp. 31–42). Granica; CIEDLA.

Transparencia Internacional. (2025). *Índice de percepción de la corrupción 2025*. https://www.transparency.org/en/cpi/2025

Trujillo, I. (2015). Iusnaturalismo tradicional: clásico, medieval e ilustrado, en J. L. Fabra Zamora y Á. Núñez Vaquero (coords.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho* (vol. 1, pp.3-35). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Capítulo 11

Debida diligencia e integridad institucional en la atención a mujeres en servicios de salud: un análisis desde el derecho a la salud y la perspectiva de género

Luisa Fernanda Flores Araiza
Gustavo Rodolfo Cruz Chávez
Judith Juárez Mancilla

Resumen

El capítulo analiza la relación entre la debida diligencia y la integridad institucional en la atención a las mujeres en los servicios de salud, desde un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género. Se sostiene que la integridad pública rebasa la ausencia de corrupción económica y debe entenderse como un conjunto de principios éticos, legales y organizacionales que orientan la actuación estatal hacia la garantía efectiva de los derechos.

A su vez, se argumenta que prácticas en los servicios de salud, como la violencia obstétrica, el trato estigmatizante en casos de aborto espontáneo y las omisiones institucionales, constituyen manifestaciones de falta de integridad que impactan en el cumplimiento de la debida diligencia. Esta implica obligaciones estatales de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones de los derechos humanos. En el ámbito sanitario, estas obligaciones deben traducirse en una atención digna, informada y libre de discriminación.

El análisis normativo e institucional evidencia una brecha entre los estándares jurídicos y su implementación en contextos donde persisten desigualdades de género. En este sentido, la falta de integridad institucional genera condiciones que permiten la reproducción de prácticas negligentes y discriminatorias, lo que configura una forma de violencia institucional contra las mujeres.

Al final, el capítulo propone medidas de fortalecimiento institucional, como la capacitación del personal de salud, la actualización de protocolos, la mejora de los mecanismos de supervisión y la adopción de modelos de atención centrados en la paciente. Se concluye que solo mediante la articulación efectiva entre integridad institucional y debida diligencia es posible garantizar el derecho a la salud en condiciones de dignidad, igualdad y no discriminación.

Palabras clave: Integridad, derechos, salud, violencia, dignidad.

Abstract

This chapter analyzes the relationship between due diligence and institutional integrity in healthcare services for women, from a human rights and gender perspective. It argues that public integrity should not be limited to the absence of economic corruption, but rather understood as a set of ethical, legal, and organizational principles that guide state action toward the effective guarantee of rights.

Based on this, it is argued that practices in healthcare services, such as obstetric violence, stigmatizing treatment in cases of miscarriage, and institutional omissions, constitute manifestations of a lack of integrity that impact the fulfillment of due diligence. This implies state obligations to prevent, investigate, punish, and redress human rights violations, which in the healthcare sector must translate into dignified, informed, and non-discriminatory care.

The normative and institutional analysis reveals a gap between legal standards and their implementation in contexts where gender inequalities persist. In this sense, the lack of institutional integrity creates conditions that allow for the perpetuation of negligent and discriminatory practices, constituting a form of institutional violence against women.

Finally, the chapter proposes measures for institutional strengthening, such as training for healthcare personnel, updating protocols, improving oversight mechanisms, and adopting patient-centered care models. It concludes that only through the effective integration of institutional integrity and due diligence is it possible to guarantee the right to health under conditions of dignity, equality, and non-discrimination.

Keywords: Integrity, rights, health, violence, dignity.

1. Introducción

La integridad pública constituye un principio fundamental para el adecuado funcionamiento de las instituciones estatales, sobre todo en aquellos ámbitos en los que están en juego derechos humanos esenciales, como es el caso del derecho a la salud.

Tradicionalmente, el análisis de la integridad institucional se ha centrado en la prevención y sanción de actos de corrupción entendidos en su dimensión económica, sin embargo, esta aproximación resulta limitada para comprender otras formas de desviación en el ejercicio del servicio público que, sin implicar necesariamente beneficios indebidos, generan afectaciones sustantivas en la garantía de los derechos.

En el ámbito de los servicios de salud, en especial en la atención a mujeres, persisten prácticas institucionales que evidencian fallas estructurales en el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Entre ellas destacan diversas manifestaciones de violencia obstétrica, el trato deshumanizado, la falta de información adecuada y el estigma asociado a procesos como el aborto espontáneo. Estas prácticas no solo reflejan deficiencias en la calidad de la atención, sino que constituyen formas de violencia institucional que vulneran derechos fundamentales como la dignidad, la igualdad y el acceso efectivo a servicios de salud de calidad.

Desde esta perspectiva, es oportuno analizar dichas problemáticas a partir de dos categorías clave: la debida diligencia y la integridad institucional. La debida diligencia implica la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones de los derechos humanos, mientras que la integridad institucional se relaciona con la actuación ética, legal y orientada al interés público por parte de las instituciones. La intersección de ambos conceptos permite evidenciar que las omisiones, negligencias o prácticas discriminatorias en la atención a las mujeres en los servicios de salud trascienden las fallas técnicas o administrativas y constituyen manifestaciones de una falta de integridad en el ejercicio de la función pública.

En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo analizar la relación entre la debida diligencia y la integridad institucional en la atención a las mujeres en los servicios de salud, desde un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género. Para ello, se examinan los principales estándares normativos nacionales e internacionales en materia del derecho a la salud, así como diversas prácticas institucionales que evidencian incumplimientos en la garantía de dicho derecho.

En términos metodológicos, la investigación se desarrolla a partir de un enfoque cualitativo, mediante el análisis normativo y doctrinal de los conceptos de integridad pública, debida diligencia y derecho a la salud, complementado con una revisión crítica de prácticas institucionales en el ámbito de la atención ginecobstétrica. Este enfoque permite articular una reflexión que vincula la teoría jurídica con la realidad institucional y evidencia las tensiones existentes entre el marco normativo y su implementación.

La hipótesis central sostiene que la falta de integridad institucional en los servicios de salud rebasa los actos de corrupción en sentido estricto y también se manifiesta en el incumplimiento de la debida diligencia en la atención a las

mujeres, lo que configura una forma de violencia institucional que impacta de manera diferenciada a quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. En consecuencia, resulta necesario replantear el concepto de integridad pública desde una perspectiva más amplia, que incorpore el análisis de las prácticas institucionales y su impacto en el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

En este contexto, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera la falta de integridad institucional en los servicios de salud vulnera el deber de debida diligencia en la atención a las mujeres?

2. Desarrollo

2.1 Integridad pública y debida diligencia: conceptos y alcances

La integridad pública se ha consolidado como un principio rector en la organización y el funcionamiento de las instituciones estatales, particularmente en aquellos ámbitos en los que la actuación gubernamental influye de manera directa en la garantía de los derechos humanos. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la integridad pública consiste en la adhesión y alineación consistentes con valores, principios y normas éticas compartidas, orientadas a priorizar el interés público sobre los intereses privados en el ejercicio de las funciones públicas (OCDE, 2017). Desde esta perspectiva, la integridad va más allá de la prevención de actos de corrupción y se constituye como un componente esencial para fortalecer la confianza ciudadana, la legitimidad institucional y la calidad de la gestión pública.

La OCDE propone un enfoque integral de la integridad pública que trasciende los mecanismos tradicionales de control y sanción e incorpora elementos relacionados con la cultura organizacional, el liderazgo ético, la rendición de cuentas y la gestión de riesgos institucionales. En consecuencia, la integridad pública debe entenderse como una política transversal que orienta la actuación de las instituciones hacia la consecución del interés general y la protección efectiva de los derechos humanos. Bajo este enfoque, las omisiones, negligencias o prácticas discriminatorias dentro de los servicios públicos pueden considerarse manifestaciones de falta de integridad institucional, aun cuando no impliquen actos de corrupción en sentido estricto.

La debida diligencia representa un estándar jurídico desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos para evaluar el cumplimiento de las obligaciones estatales frente a posibles vulneraciones de los derechos fundamentales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2009) ha sostenido que los Estados tienen el deber de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del

poder público, de manera que sean capaces de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. En este sentido, la debida diligencia exige que las autoridades adopten medidas razonables y efectivas para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos.

En particular, en el caso *González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, la Corte IDH señaló que la obligación estatal de actuar con debida diligencia implica una responsabilidad reforzada frente a contextos de violencia y discriminación contra las mujeres, lo que exige la adopción de medidas preventivas, investigaciones serias y efectivas, sanciones adecuadas a las personas responsables y mecanismos integrales de reparación para las víctimas (Corte IDH, 2009).

A partir de este estándar, la debida diligencia puede entenderse a través de cuatro obligaciones fundamentales. En primer lugar, la obligación de prevenir, que exige al Estado implementar políticas públicas, programas de capacitación institucional y mecanismos de protección destinados a evitar la vulneración de los derechos humanos. En segundo lugar, la obligación de investigar, que requiere la realización de investigaciones ágiles, serias, imparciales y efectivas cuando existan indicios de una posible violación. En tercer lugar, la obligación de sancionar, mediante la adopción de medidas administrativas, disciplinarias o judiciales que eviten la impunidad. Por último, la obligación de reparar comprende la restitución de los derechos, la compensación de daños, la rehabilitación y la adopción de garantías de no repetición para las víctimas.

Estas dimensiones evidencian que la debida diligencia comprende una respuesta posterior a las violaciones de los derechos humanos y reclama una actuación estatal permanente, orientada a garantizar la protección efectiva de las personas y a prevenir la repetición de conductas contrarias a los derechos humanos.

2.2. Integridad institucional en el servicio público

En el ámbito del servicio público, la integridad institucional adquiere especial relevancia debido a la posición de poder que ocupan las autoridades frente a las personas usuarias.

Como señala Rose-Ackerman (1999), la calidad de las instituciones públicas depende no solo del cumplimiento formal de las normas, sino también de la existencia de estructuras organizacionales capaces de orientar la actuación estatal hacia el interés público y prevenir prácticas que afecten la confianza ciudadana. Esta asimetría demanda que las instituciones actúen con un alto grado de responsabilidad, garantizando que sus intervenciones no generen daños ni reproduzcan condiciones de desigualdad o discriminación.

La falta de integridad institucional puede manifestarse de diversas formas, entre ellas, la ineficiencia en la prestación de servicios, la ausencia de mecanismos de supervisión, la tolerancia a prácticas indebidas y la normalización de conductas que vulneran derechos. Estas manifestaciones, aunque no siempre se tipifican como corrupción en sentido estricto, constituyen desviaciones del deber público que comprometen la función del Estado.

En este contexto, es importante comprender que la integridad institucional, además de ser una cuestión de cumplimiento normativo, también representa un elemento esencial para la protección de los derechos humanos. La actuación de las instituciones debe evaluarse en función de su legalidad y de su impacto en la vida y la dignidad de las personas.

2.3 Relación entre integridad pública y derechos humanos

La relación entre integridad pública y derechos humanos es esencial, pues la actuación del Estado es el principal medio para garantizar, proteger y respetar dichos derechos. Desde la perspectiva de la OCDE, la integridad pública contribuye al fortalecimiento de la confianza ciudadana, la legitimidad institucional y la eficacia de las políticas públicas, elementos indispensables para que las instituciones cumplan adecuadamente con sus obligaciones frente a la población (OCDE, 2017).

El enfoque de derechos humanos establece que el Estado debe abstenerse de violar los derechos y adoptar medidas positivas para garantizar su ejercicio efectivo. Esto implica que las instituciones públicas actúen con debida diligencia y aseguren que sus acciones y omisiones no generen afectaciones a las personas, especialmente a aquellas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

Cuando las instituciones carecen de integridad, se produce una ruptura en la relación de confianza entre el Estado y la ciudadanía, que afecta la legitimidad de las instituciones públicas y debilita su capacidad para garantizar los derechos de manera efectiva. La OCDE ha señalado que la integridad pública constituye uno de los pilares fundamentales para fortalecer la gobernanza democrática, ya que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la orientación de la actuación pública hacia el interés general (OCDE, 2017). Así, las fallas de integridad institucional pueden traducirse en prácticas negligentes, discriminatorias o arbitrarias que impactan de manera directa en el ejercicio de los derechos fundamentales.

En los servicios de salud, esta situación resulta particularmente grave, debido a que las deficiencias institucionales pueden afectar de manera directa el acceso, la calidad y la oportunidad de la atención sanitaria. La integridad pública es, entonces, una condición necesaria para la garantía efectiva del derecho a la salud

y construir instituciones capaces de responder con eficacia, igualdad y respeto a la dignidad humana.

Rose-Ackerman (1999) advierte que la tolerancia institucional hacia prácticas contrarias al interés público deteriora la confianza ciudadana, debilita la legitimidad gubernamental y reduce la efectividad de las políticas públicas.

2.4. Marco normativo del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur

El análisis de la integridad institucional en los servicios de salud requiere considerar no solo los marcos normativos internacionales y nacionales, sino también las disposiciones jurídicas aplicables en el orden local. El Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur constituye un elemento clave para comprender las bases normativas que orientan la actuación de las instituciones públicas en la entidad.

Este sistema tiene como finalidad establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades estatales y municipales en la prevención, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. El Sistema Estatal Anticorrupción se integra por diversas instancias, entre las que destaca la Secretaría Ejecutiva, que funge como órgano técnico de apoyo para la implementación de políticas de integridad y combate a la corrupción.

Dentro del marco normativo aplicable, se identifican instrumentos relevantes como la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur (2017) y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur (2017), las cuales establecen principios rectores del servicio público, tales como la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia. Estos principios sirven como parámetros fundamentales para evaluar la actuación de las personas servidoras públicas y, en consecuencia, la integridad institucional en la prestación de los servicios públicos. Asimismo, el diseño del Sistema Estatal Anticorrupción contempla mecanismos de coordinación interinstitucional, rendición de cuentas y participación ciudadana, que pueden ser aprovechados para fortalecer la supervisión y la evaluación de los servicios públicos. Sin embargo, su eficacia depende de la capacidad de las instituciones para poner en práctica estos mecanismos y ampliar su alcance hacia problemáticas que tradicionalmente no han sido consideradas parte de las políticas anticorrupción.

En estas circunstancias, resulta necesario ampliar la interpretación del marco normativo estatal para incorporar una visión más integral de la integridad pública, que abarque la sanción de conductas ilícitas y la identificación y corrección de prácticas institucionales que afectan la garantía de los derechos. En el caso de los servicios de salud, esto implica reconocer que conductas como la negligencia, el

trato indigno o la falta de atención adecuada pueden revelar fallas de integridad que deben ser abordadas desde las políticas anticorrupción.

El Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur ofrece una oportunidad para fortalecer la integridad institucional en el sector salud, siempre que se articule con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. Esta integración permitiría mejorar la calidad de los servicios y avanzar hacia un modelo de gestión pública más justo, equitativo y centrado en la dignidad de las personas.

3. Debida diligencia en la atención a las mujeres en los servicios de salud

La debida diligencia constituye un estándar jurídico fundamental en materia de derechos humanos que obliga al Estado a actuar con prontitud, eficacia, seriedad y enfoque preventivo frente a posibles violaciones de derechos. Este deber abarca la actuación judicial y se extiende a todas las instituciones públicas, entre ellas, los servicios de salud.

En el ámbito de la atención médica, la debida diligencia implica que el personal de salud debe actuar conforme a estándares técnicos, éticos y jurídicos que garanticen el respeto a los derechos humanos de las pacientes. Esto comprende la correcta prestación del servicio desde un punto de vista clínico, el trato digno, la no discriminación, la confidencialidad, el consentimiento informado y el reconocimiento de la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones sobre su salud.

Este estándar adquiere especial relevancia en la atención ginecobstétrica, donde se han documentado prácticas institucionales que vulneran los derechos de las mujeres, tales como la minimización del dolor, la falta de información adecuada, la imposición de procedimientos sin consentimiento o el trato estigmatizante en casos de aborto espontáneo. En estos contextos, la debida diligencia exige evitar daños y adoptar medidas activas para prevenir, investigar y sancionar conductas que constituyan violencia institucional.

En el plano internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha establecido que los Estados deben garantizar servicios de salud accesibles, adecuados y libres de discriminación, lo cual implica actuar con debida diligencia para eliminar barreras estructurales que afectan de manera desproporcionada a las mujeres (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979). Asimismo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que la calidad de la atención en salud materna no puede desvincularse del respeto a los derechos humanos, entre ellos, el derecho a recibir un trato respetuoso y libre de abuso (OMS, 2018).

En el contexto nacional, la debida diligencia se encuentra respaldada por el artículo 1.º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que establece

la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como por los criterios desarrollados en el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, que demanda que las autoridades actúen con perspectiva de género para evitar decisiones basadas en estereotipos.

La debida diligencia funciona, por tanto, como un eje articulador entre el derecho a la salud y el derecho a una vida libre de violencia, pues exige que la actuación del personal hospitalario se oriente a la eficacia médica y al respeto integral de los derechos humanos de las pacientes. Su adecuada implementación permite avanzar hacia un modelo de atención sanitaria más justo, ético y centrado en las necesidades y experiencias de las mujeres.

El derecho a la salud ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales como un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por los Estados. Este derecho comprende el acceso a servicios médicos y otros elementos relacionados, como la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad de los servicios de salud.

De acuerdo con la Observación general núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), el derecho a la salud comprende la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad de los servicios sanitarios, elementos indispensables para garantizar una atención respetuosa de la dignidad humana (Comité DESC, 2000).

Dentro del sistema internacional de derechos humanos, se ha establecido que los servicios de salud deben prestarse sin discriminación y con pleno respeto a la dignidad de las personas. En particular, se ha reconocido que las mujeres enfrentan barreras específicas en el acceso a la atención médica, derivadas de estereotipos de género, prácticas discriminatorias y estructuras institucionales que reproducen desigualdades.

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que los Estados deben adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en el acceso a los servicios de salud y garantizar una atención adecuada durante todas las etapas de su vida reproductiva (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979).

Además, el sistema interamericano de derechos humanos ha desarrollado criterios relevantes en torno a la obligación de los Estados de garantizar servicios de salud adecuados y ha enfatizado la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la prestación de dichos servicios. En este sentido, se ha señalado que la falta de atención oportuna, el trato indigno o la negligencia médica pueden constituir violaciones del derecho a la salud y del derecho a la integridad personal.

Estos estándares permiten identificar que la calidad de los servicios de salud supera la dimensión técnica y representa un componente esencial en la garantía de

los derechos humanos. Por tanto, la actuación estatal debe evaluarse tanto en función de la existencia de servicios como de las condiciones en las que estos se prestan.

3.1. Perspectiva de género en la prestación de servicios de salud

La incorporación de la perspectiva de género en los servicios de salud deriva del principio de igualdad y no discriminación. En México, el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* establece que las autoridades deben identificar y corregir situaciones de desigualdad estructural que afecten el ejercicio de los derechos de las mujeres (SCJN, 2020). Este enfoque permite visibilizar dichas desigualdades y analizar cómo se reproducen en las instituciones, particularmente en la atención médica.

En los servicios de salud, la falta de perspectiva de género puede traducirse en prácticas que minimizan las necesidades específicas de las mujeres, desestiman sus experiencias o reproducen estereotipos que afectan la calidad de la atención. Esto se observa con especial claridad en áreas como la salud sexual y reproductiva, donde se han documentado múltiples formas de violencia obstétrica, así como un trato estigmatizante hacia mujeres que atraviesan procesos como el aborto espontáneo.

La perspectiva de género implica reconocer estas problemáticas y también adoptar medidas concretas para erradicarlas. Esto incluye la capacitación del personal de salud, la implementación de protocolos de atención con enfoque de derechos humanos y la generación de mecanismos que permitan identificar y sancionar prácticas discriminatorias.

De esta manera, la ausencia de una perspectiva de género en la prestación de servicios de salud representa una deficiencia institucional y un incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Por ello, su incorporación resulta indispensable para garantizar una atención digna, equitativa y de calidad para todas las mujeres.

4. Fallas de integridad institucional en la atención a las mujeres en los servicios de salud

4.1 Violencia obstétrica como forma de violencia institucional

En los servicios de salud, en particular en la atención ginecobstétrica, se han documentado diversas prácticas que evidencian un ejercicio inadecuado del poder institucional y una vulneración sistemática de los derechos de las mujeres. Estas prácticas, agrupadas bajo el concepto de violencia obstétrica, incluyen desde el trato deshumanizado y la desinformación, hasta intervenciones médicas realizadas sin consentimiento informado o sin justificación clínica suficiente.

La violencia obstétrica es una forma específica de violencia institucional en la medida en que se produce en el marco de la prestación de un servicio público, bajo condiciones de asimetría entre el personal de salud y las usuarias. Esta relación de poder implica una responsabilidad reforzada por parte de las instituciones, las cuales deben garantizar que su actuación se realice con respeto a la dignidad, la autonomía y la integridad de las mujeres.

Sin embargo, en la práctica, estas conductas suelen ser normalizadas o invisibilizadas dentro de los servicios de salud, lo que dificulta su identificación como violaciones de los derechos humanos. La OMS ha reconocido que numerosas mujeres experimentan prácticas de maltrato, abuso, discriminación y falta de respeto durante la atención obstétrica, situaciones que afectan la calidad de la atención y vulneran derechos fundamentales relacionados con la dignidad, la autonomía y la integridad personal (OMS, 2018).

En el contexto mexicano, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) ha documentado que diversas prácticas de violencia obstétrica persisten dentro de los servicios públicos de salud, como la falta de información adecuada, los procedimientos realizados sin consentimiento informado, el trato deshumanizado y las actitudes estigmatizantes hacia las mujeres usuarias. Estas prácticas suelen presentarse como conductas institucionalmente toleradas o normalizadas, lo que dificulta su denuncia y sanción efectiva (GIRE, 2023).

Esta normalización refleja una falla estructural de integridad institucional, ya que las instituciones permiten la permanencia de prácticas incompatibles con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos y con las obligaciones estatales de debida diligencia en la atención a las mujeres.

4.2 Estigma y trato diferenciado en casos de aborto espontáneo

Otra manifestación relevante y específica de las fallas de integridad institucional en los servicios de salud se observa en el trato que reciben las mujeres que atraviesan un aborto espontáneo. En estos casos, además de enfrentar una situación médica y emocionalmente compleja, varias mujeres son objeto de prácticas estigmatizantes que afectan la calidad de la atención y vulneran sus derechos.

El estigma asociado al aborto —independientemente de su carácter espontáneo— puede traducirse en actitudes de juicio moral por parte del personal de salud, en la minimización del dolor de las pacientes o en la omisión de información relevante para su atención. Estas prácticas generan un ambiente adverso para las mujeres y constituyen una forma de revictimización que agrava su situación de vulnerabilidad.

Desde un enfoque de derechos humanos, este tipo de conductas resulta incompatible con las obligaciones del Estado de garantizar una atención digna,

libre de discriminación y basada en el respeto a la autonomía de las personas. Asimismo, pone en evidencia la persistencia de patrones culturales y sociales que influyen en la actuación institucional y reproducen desigualdades de género en el acceso a los servicios de salud.

En este contexto, el estigma en torno al aborto espontáneo debe ser analizado como parte de una estructura institucional que permite o tolera prácticas contrarias a la integridad pública. La falta de protocolos adecuados, la ausencia de capacitación con perspectiva de género y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas contribuyen a la perpetuación de estas conductas.

4.3 Omisiones institucionales y vulneración de derechos

Además de las acciones directas que configuran violencia institucional, las fallas de integridad en los servicios de salud también se manifiestan a través de omisiones en la actuación de las autoridades. Estas omisiones pueden incluir la falta de atención oportuna, la ausencia de información clara y suficiente, la deficiente canalización de pacientes o la inexistencia de mecanismos efectivos para la denuncia y la atención de irregularidades.

Las omisiones institucionales resultan particularmente graves en los servicios de salud, ya que pueden tener consecuencias directas en la integridad física y emocional de las personas. En el caso de las mujeres, estas omisiones adquieren una dimensión específica al combinarse con factores de género que incrementan su vulnerabilidad.

Desde la perspectiva de la debida diligencia, la omisión de actuar por parte de las instituciones representa un incumplimiento de las obligaciones del Estado, equiparable en ciertos casos a una acción directa de vulneración de derechos. Esto implica que la falta de intervención o la respuesta inadecuada por parte de las autoridades no puede justificarse como una simple deficiencia administrativa: debe analizarse como una falla estructural en la garantía de los derechos humanos.

La incapacidad de las instituciones para responder de manera adecuada a las necesidades de las mujeres compromete la calidad del servicio y debilita la confianza en el sistema de salud y en las instituciones en general.

De igual manera, la ausencia de consentimiento informado en procedimientos médicos refleja que las decisiones se toman sin considerar la autonomía de las pacientes. Esta práctica, además de vulnerar derechos fundamentales, evidencia una falla en la comprensión del papel del personal de salud como garante de derechos, más allá de su función como ejecutor de intervenciones médicas.

En este sentido, resulta fundamental reconocer que estas conductas reflejan problemas estructurales que requieren ser abordados desde una perspectiva institucional. La repetición de estas prácticas en distintos contextos evidencia la necesidad de

implementar mecanismos que permitan identificar, prevenir y erradicar estas formas de violencia y fortalecer así la integridad en la prestación de los servicios de salud.

5. Propuesta de fortalecimiento institucional para la mejora de la atención en salud con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género

El fortalecimiento institucional en los servicios públicos de salud es un elemento esencial para garantizar el derecho a la salud con estándares de calidad, dignidad y no discriminación. Diversos organismos internacionales han señalado que la calidad de la atención sanitaria no depende únicamente la disponibilidad de recursos materiales e infraestructura, sino también de la capacidad de las instituciones para garantizar servicios accesibles, aceptables y de calidad, conforme al enfoque de derechos humanos (Comité DESC, 2000). En contextos donde persisten prácticas de estigmatización hacia las mujeres, sobre todo en casos de aborto espontáneo y en la atención ginecobstétrica, resulta indispensable transformar las estructuras organizacionales, normativas y culturales que permiten la reproducción de prácticas discriminatorias o constitutivas de violencia institucional.

La OMS (2018; 2022) ha destacado que la atención de calidad debe incluir el respeto a la dignidad, la autonomía, el consentimiento informado y la participación activa de las pacientes en la toma de decisiones relacionadas con su salud. En consecuencia, el fortalecimiento institucional debe orientarse a garantizar una atención integral, respetuosa y centrada en las necesidades de las mujeres.

En primer lugar, resulta fundamental implementar programas permanentes de capacitación y sensibilización dirigidos al personal médico, de enfermería y administrativo. Estas acciones deben incorporar contenidos relacionados con el enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, violencia obstétrica, ética pública y trato digno. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2020) ha señalado en el *Protocolo para juzgar con perspectiva de género* la necesidad de que las personas servidoras públicas actúen con debida diligencia reforzada y sin reproducir estereotipos de género que puedan afectar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, la Organización Mundial de la Salud reconoce la capacitación continua como una herramienta indispensable para prevenir prácticas de maltrato y discriminación en los servicios de salud materna (OMS, 2018).

En segundo lugar, se propone la elaboración, actualización y aplicación de protocolos específicos de atención para situaciones de especial vulnerabilidad, incluidos los casos de aborto espontáneo. Dichos instrumentos deben incorporar principios de dignidad humana, confidencialidad, consentimiento informado, no discriminación y acompañamiento emocional. Esta propuesta encuentra respaldo en la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016, la cual establece criterios para la atención

médica de las mujeres durante el embarazo, el parto y el puerperio, con énfasis en el respeto a sus derechos y a su autonomía (Secretaría de Salud, 2016).

En tercer lugar, resulta necesario fortalecer los mecanismos de supervisión, evaluación y rendición de cuentas dentro de las instituciones de salud. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017) ha señalado que la integridad pública requiere sistemas eficaces de control, monitoreo y responsabilidad institucional que permitan prevenir conductas contrarias al interés público y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones. En el orden estatal, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur (2017) y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur (2017) proporcionan herramientas jurídicas para investigar y sancionar actos u omisiones que afecten la calidad del servicio público.

Asimismo, se propone consolidar modelos de atención centrados en la paciente, reconociendo a las mujeres como sujetas de derechos y garantizando su participación activa en las decisiones relacionadas con su atención médica. La observación general núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los servicios de salud deben ser aceptables desde una perspectiva ética y respetuosos de la dignidad, la cultura y la autonomía de las personas usuarias (Comité DESC, 2000). Este enfoque resulta particularmente relevante en situaciones de pérdida gestacional, donde las mujeres enfrentan necesidades físicas, emocionales y psicológicas que requieren una atención integral.

Por último, se plantea la necesidad de fortalecer los sistemas de información institucional y la generación de datos sobre violencia obstétrica y calidad de la atención en salud. La disponibilidad de información confiable y desagregada es una condición indispensable para diseñar políticas públicas basadas en evidencia y evaluar la eficacia de las acciones implementadas. Al respecto, GIRE ha señalado que una de las principales limitaciones para dimensionar la violencia obstétrica en México radica en la insuficiencia y fragmentación de los datos públicos disponibles, lo que dificulta la elaboración de estrategias preventivas y mecanismos efectivos de rendición de cuentas (GIRE, 2023).

Todas estas medidas deben implementarse de manera transversal, con enfoques de derechos humanos, perspectiva de género, interseccionalidad e integridad pública. De esta forma, el fortalecimiento institucional contribuirá a mejorar la calidad de los servicios de salud y a garantizar una atención digna, respetuosa y libre de violencia, en cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales asumidas por el Estado mexicano.

Conclusión

El desarrollo del presente capítulo permite sostener, con base en el análisis normativo, doctrinal e institucional, que la falta de integridad institucional en los servicios de salud configura un incumplimiento sistemático del deber de debida diligencia en la atención a las mujeres, particularmente en el ámbito ginecobstétrico. Esta relación es estructural: la debilidad de los principios de integridad pública, entendidos en términos de ética, legalidad, rendición de cuentas y orientación al interés público, incide de manera directa en la capacidad del Estado para garantizar el derecho a la salud en condiciones de dignidad, igualdad y no discriminación.

Desde una perspectiva crítica, se evidencia que las prácticas institucionales analizadas, como la violencia obstétrica, el trato estigmatizante en casos de aborto espontáneo y las omisiones en la atención, trascienden las fallas aisladas y meramente técnicas, y revelan una cultura institucional permisiva frente a la vulneración de los derechos humanos. Esta situación refleja una brecha persistente entre los estándares jurídicos nacionales e internacionales y su aplicación, lo cual compromete la responsabilidad estatal bajo el estándar de debida diligencia.

La investigación confirma que las omisiones en la prevención, investigación, sanción y reparación de estas prácticas representan una forma de violencia institucional que afecta de forma diferenciada a las mujeres y refuerza las desigualdades estructurales de género. Por tanto, la falta de integridad institucional debilita la calidad del servicio público y produce efectos materiales en la vida, la salud y la autonomía de las mujeres, lo que afecta la legitimidad del Estado y la confianza en sus instituciones.

Este planteamiento coincide con la jurisprudencia interamericana, que reconoce la debida diligencia como una obligación permanente de los Estados para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos y evitar situaciones de impunidad (Corte IDH, 2009).

No obstante, el análisis también permite identificar rutas concretas y viables para la transformación institucional. Las propuestas planteadas en este capítulo, particularmente la capacitación obligatoria y permanente del personal de salud en derechos humanos y perspectiva de género, la elaboración y actualización de protocolos de atención con enfoque de dignidad y no discriminación, el fortalecimiento de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, la implementación de modelos de atención centrados en la paciente y la generación de sistemas de información institucional, constituyen medidas factibles y alineadas con el marco normativo vigente. Su implementación puede realizarse mediante la reorientación y el fortalecimiento de las estructuras existentes, sin crear otras nuevas, lo que refuerza su viabilidad en el contexto institucional actual.

En consecuencia, se plantea la necesidad de redefinir la integridad pública desde un enfoque sustantivo que trascienda la lógica tradicional anticorrupción e incorpore el análisis de las prácticas institucionales que, aun sin implicar beneficios indebidos, generan violaciones de los derechos humanos. Este replanteamiento permite situar la debida diligencia como un criterio operativo para evaluar la actuación institucional, particularmente en sectores sensibles como el de la salud.

Garantizar el derecho a la salud de las mujeres desde un enfoque de derechos humanos exige marcos normativos adecuados e instituciones que actúen con integridad y debida diligencia de manera eficaz. La articulación entre ambos conceptos se configura como un elemento indispensable para erradicar prácticas de violencia institucional y avanzar hacia un modelo de atención en salud digno, equitativo y centrado en las personas.

En este sentido, la integridad pública es una condición indispensable para fortalecer la confianza ciudadana, mejorar la calidad institucional y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, tal como ha sido reconocido por la OCDE en su *Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017).

Al final, en respuesta a la pregunta de investigación planteada, se concluye que la falta de integridad institucional vulnera el deber de debida diligencia en la atención a las mujeres, en la medida que debilita las capacidades del Estado para prevenir, atender, investigar y sancionar prácticas que afectan sus derechos, permitiendo la reproducción de conductas negligentes, discriminatorias y estigmatizantes dentro de los servicios de salud. Esta falta de integridad genera entornos institucionales donde las obligaciones de debida diligencia no se cumplen de manera efectiva, lo que se traduce en omisiones, deficiencias en la calidad de la atención y normalización de prácticas contrarias a la dignidad humana, y configura una forma estructural de violencia institucional contra las mujeres.

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1979, 18 de diciembre). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (A/RES/34/180). Naciones Unidas.

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California Sur. (s. f.). *Funciones y atribuciones*.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010, 7 de junio). *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69). Organización de los Estados Americanos.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000, 11 de agosto). *Observación general núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (E/C.12/2000/4). Naciones Unidas.

Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación.

Congreso del Estado de Baja California Sur. (2017b, 10 de abril). *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur*. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Congreso del Estado de Baja California Sur. (2017a, 27 de junio). *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur*. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 16 de noviembre). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.* Sentencia, Serie C, núm. 205.

Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE). (2023). *¿Qué dicen los datos públicos? Radiografía de la violencia obstétrica y la muerte materna en México*. GIRE.

Organización de los Estados Americanos. (1994, 9 de junio). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará")*.

Organización Mundial de la Salud. (2018). *WHO recommendations: Intrapartum care for a positive childbirth experience*. World Health Organization.

Organización Mundial de la Salud. (2022). Improving the quality of care for maternal, newborn and child health: Implementation guide for national, district and facility levels. World Health Organization.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*. OECD.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press,

Secretaría de Salud. (2016). *Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur. (s. f.). *Marco normativo*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Transparencia Internacional. (2021, 28 de enero). *Índice de percepción de la corrupción 2020*.

Se utilizaron herramientas de inteligencia artificial únicamente como apoyo para tareas de redacción, revisión de estilo y organización del texto. Las fuentes sustantivas empleadas para el desarrollo del capítulo corresponden exclusivamente a normativa, jurisprudencia, documentos institucionales y bibliografía académica debidamente referenciada. (OpenAI. ChatGPT (GPT-4, versión 12 de mayo). Estados Unidos: OpenAI, 2023.

Capítulo 12

Integridad pública, derechos humanos y capacidades institucionales frente a la trata de personas: el caso de Baja California Sur

José Andrés Gutiérrez Sánchez
Ricardo Bórquez Reyes
Francisco Javier Martínez Monge

Resumen

El capítulo examina la trata de personas como un fenómeno global y local que vulnera gravemente los derechos humanos y evidencia fallas estructurales en la protección institucional. Se sostiene que la ausencia de integridad pública es un elemento central para comprender la limitada efectividad de las respuestas institucionales ante este fenómeno global, ya que debilita la implementación de políticas públicas. Esto, a su vez, favorece la corrupción y genera condiciones de inseguridad humana, expresadas en factores de riesgo que propician la trata de personas. Desde el enfoque de seguridad humana, se explica cómo diversas condiciones de vulnerabilidad generan riesgos que favorecen la reproducción del fenómeno. Por último, se identifican la invisibilización, la debilidad institucional y la brecha entre lo global y lo local como factores que, en contextos de ausencia de integridad pública, perpetúan la trata de personas.

Palabras clave: Integridad pública, derechos humanos, seguridad humana, trata de personas, políticas públicas.

Abstract

This chapter examines human trafficking as a global and local phenomenon that severely violates human rights and reveals structural failures in institutional protection. It argues that the absence of public integrity is a central factor in understanding the limited

effectiveness of responses to this global phenomenon, as it weakens the implementation of public policies, fosters corruption, and creates conditions of human insecurity. These conditions are reflected in risk factors that facilitate human trafficking. From a human security perspective, the chapter explains how various conditions of vulnerability create latent risks that contribute to the persistence and reproduction of the phenomenon. Finally, it identifies the invisibility of the phenomenon, institutional weakness, and the gap between the global and local levels as key factors that, in contexts characterized by a lack of public integrity, perpetuate human trafficking.

Keywords: *Public integrity, human rights, human security, human trafficking, public policy.*

2. Trata de personas

Una de las definiciones más aceptadas es la establecida en el Protocolo de Palermo (2000):

> Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado. La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo. Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años (Naciones Unidas, 2000, art. 3).

Por otra parte, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2012) establece las formas de explotación vinculadas con este delito:

> Artículo 10: Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa. I. La esclavitud [...] II. La condición de siervo [...] III. La prostitución ajena

> u otras formas de explotación sexual [...] IV. La explotación laboral [...] V. El trabajo o servicios forzados [...] VI. La mendicidad forzosa [...] VII. La utilización de personas menores de dieciocho años o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o no tenga la capacidad de resistir la conducta, en actividades delictivas [...] VIII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años [...] IX. El matrimonio forzoso o servil [...] X. Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos [...] y; XI. Experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Por su parte, García y Fernández (2012) definen la trata de personas como un proceso y no como un delito aislado, puesto que empieza con el rapto o la captación de una persona y continúa con el transporte a otro Estado y su entrada irregular en él.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2024), la trata de personas responde a un problema mundial y uno de los delitos más vergonzosos que existen, ya que priva de su dignidad a millones de personas en todo el mundo. Los tratantes engañan a mujeres, hombres, niñas y niños, y los someten diariamente a situaciones de explotación. Si bien la forma más conocida de trata de personas es la explotación sexual, cientos de miles de víctimas también son objeto de trata con fines de trabajo forzoso, servidumbre doméstica, mendicidad infantil o extracción de órganos.

Además, la Organización Mundial de las Naciones Unidas de Migración (OIM, 2023) señala que la trata de personas comprende diversas formas de explotación en beneficio de terceros, como la servidumbre por deudas, el trabajo infantil, el trabajo forzado, el matrimonio forzado, la mendicidad forzada y la extracción de órganos. El derecho internacional mantiene una definición suficientemente amplia para abarcar nuevas formas de explotación que pueden surgir en distintos contextos. Se trata de una forma de esclavitud moderna y puede ocurrir tanto dentro de un país como entre distintos países.

Ahora bien, de acuerdo con Noriega y García (2019), existen al menos cuatro tipos de trata de personas: la del cuello blanco, la efectuada por la delincuencia organizada, la trata urbana y la trata rural.

Para ellos, la trata de personas es un delito y un fenómeno sociocultural. Implica la cosificación de las personas. El ser humano se convierte en mercancía que se busca explotar. Se trata de una cadena de procesos que comprende víctimas y tratantes, medios de enganche y explotación, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se aprovechan situaciones de vulnerabilidad social, cultural y económica.

Esta última conceptualización revela aspectos importantes que se describen a continuación:

- Es un delito.
- Es un fenómeno sociocultural.

- Cosifica a las víctimas, directas e indirectas.
- El fin es la explotación.
- Es un proceso que consta de actos, medios de enganches y la explotación como fin.
- Requiere circunstancias de tiempo, modo y lugar.
- El delito se aprovecha de situaciones de vulnerabilidad.

2. 1. Elementos de la trata de personas

La trata de personas comprende diversos elementos que permiten encuadrar la conducta en el tipo penal. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC), se trata de un delito que consta de tres elementos fundamentales:

- El acto (acción): Captación, transporte, traslado, acogida y recepción.
- Los medios (comisivos): Amenaza, uso de la fuerza, coacción, fraude, engaño, abuso de una situación de vulnerabilidad, concesión de pagos o beneficios y rapto.
- El fin: Explotación.

2. 2. Marco jurídico de la trata de personas

a) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (Protocolo de Palermo)

Contexto: El Protocolo de Palermo fue adoptado en 2000. México lo ratificó el 4 de marzo de 2003 y entró en vigor a partir de ese año. Este instrumento internacional constituye uno de los principales referentes jurídicos en materia de trata de personas.

Objeto: El artículo 2 del Protocolo de Palermo establece tres finalidades principales prevenir y combatir la trata de personas, con especial atención a las mujeres y los niños; proteger y asistir a las víctimas con pleno respeto de sus derechos humanos, y promover la cooperación entre los Estados para alcanzar esos objetivos.

Principales isposiciones: En el artículo 3 se registra la definición de trata de personas; en los artículos 6, 7 y 8, la protección, permanencia y repatriación de las víctimas; en el artículo 9, la prevención, y en los artículos 10, 11, 12 y 13, el intercambio de información, capacitación, medidas fronterizas y seguridad y control de documentos.

Ámbito de aplicación: El Protocolo de Palermo es vinculante para los Estados que lo han ratificado. México lo ratificó el 4 de marzo de 2003.

Análisis: El Protocolo de Palermo es un instrumento fundamental para combatir la trata de personas, ya que orienta la acción por parte de los Estados y establece compromisos en materia de prevención, protección a las víctimas, persecución del delito y cooperación internacional.

b) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Contexto: La Constitución establece el marco jurídico fundamental para la protección de los derechos humanos y de la dignidad humana, además de prohibir conductas que atenten contra esta última.

Objeto: Aunque la Constitución mexicana no formula su objeto específico, establece las bases del orden jurídico y político del país; reconoce derechos humanos, organiza los poderes del Estado, define competencias y establece garantías para la protección de las personas.

Principales disposiciones: artículo 1.º, reconocimiento de los derechos humanos y prohibición de la esclavitud; artículos 14 y 16, garantías de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso; artículo 19, reglas sobre la prisión preventiva, que incluyen el delito de trata de personas; artículo 20, derechos y protección de las víctimas del delito; y artículo 73, fracción XXI, inciso a) facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de trata de personas, entre otros delitos.

Ámbito de aplicación: Se aplica en todo el territorio nacional y vincula a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno.

Análisis: Si bien es cierto que la Constitución mexicana no desarrolla de manera específica el delito de trata de personas, establece el fundamento constitucional para expedir la legislación general que lo regula y sanciona, además de reconocer los derechos y garantías relacionados con su prevención y atención.

c) Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

Contexto: La Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, publicada en 2012, constituye uno de los principales instrumentos de la política pública nacional contra este delito. Establece las bases para la coordinación entre la Federación, los estados y municipios.

Objeto: El artículo 2.º de la Ley General establece seis objetivos.

1. Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales.
2. Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones.
3. Determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos.
4. Distribuir competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta ley.
5. Establecer mecanismos efectivos para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes afectados por la comisión de los delitos objeto de esta ley.
6. Garantizar la reparación del daño a las víctimas, de acuerdo con la gravedad del daño causado y la afectación sufrida (Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, 2012, art. 2).

   Principales disposiciones: La presente ley se divide en dos libros. En el libro primero, el título primero contiene las disposiciones generales. Su capítulo I, que comprende los artículos 1.º al 4.º, establece el fundamento, el objeto, los criterios de interpretación y aplicación, así como algunas definiciones necesarias para su cumplimiento. El capítulo II regula las competencias y facultades en materia de prevención, investigación, procesamiento, sanción y ejecución de penas. Por su parte, el título segundo desarrolla los delitos en materia de trata de personas.

   Ámbito de aplicación: La Ley General es aplicable en todo el territorio nacional, de acuerdo con la distribución de competencias que ella misma establece.

   Análisis: La ley reconoce un enfoque integral que incorpora la protección de las víctimas, establece obligaciones de prevención y fija mecanismos de coordinación, investigación, sanción, protección, asistencia y reparación.

3. Seguridad humana

¿Qué es la (in)seguridad humana? Aproximaciones conceptuales

La seguridad humana es un enfoque orientado a la protección de las personas, su dignidad y sus derechos. Sin embargo, ¿qué entendemos por seguridad humana? ¿Cuáles son sus características principales? ¿Cómo surgió este concepto? Estas preguntas orientan el análisis necesario para comprender el concepto de seguridad humana y su importancia para la presente investigación.

3. 1. Evolución del concepto de seguridad: de la seguridad nacional a la seguridad humana

La seguridad se ha entendido de maneras muy distintas a través de los años, tal como lo menciona Hernández García (2020). Las corrientes filosóficas y políticas que han tratado de definirla han estado presentes en el debate europeo desde las crisis del siglo XVII. El concepto también ha evolucionado y, según la época y los autores, se ha orientado hacia una concepción más individual o hacia la protección del Estado. La seguridad es, por tanto, un concepto dinámico cuyo significado cambia de acuerdo con el contexto histórico.

Para comprender la seguridad humana, es necesario analizar el contexto en el que comenzó a utilizarse el concepto y las transformaciones que atravesaba el mundo en ese momento. Durante el siglo XX, la noción de seguridad experimentó cambios importantes en un escenario marcado, entre otros acontecimientos, por la Guerra Fría. Rojas (2012) describe que, durante buena parte del siglo XX, la seguridad era un concepto propio de las élites políticas y militares, y por tanto, estaba estrechamente relacionado con factores como el Estado, la defensa, las carreras armamentistas, la insurgencia, la contrainsurgencia y la represión.

Quintanal (2015) señala que las transformaciones del sistema internacional posteriores a la Guerra Fría ampliaron el concepto de seguridad, tanto respecto de los sujetos y valores que debían protegerse como de las amenazas consideradas relevantes. Como resultado, cuestiones que anteriormente quedaban fuera de la agenda de seguridad comenzaron a incorporarse mediante procesos de securitización. La seguridad tradicional se centraba en el bienestar del Estado: se trataba de una seguridad Estado nación, en la que este ocupaba el lugar central y el individuo quedaba en segundo plano.

En este contexto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, que propuso ampliar la concepción tradicional de la seguridad y desplazar parte de la atención desde la protección territorial del Estado hacia las condiciones de vida de las personas (PNUD, 1994). El informe sintetiza este cambio al afirmar que "la seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana" (PNUD, 1994, p.25).

Este cambio no elimina la preocupación por la seguridad y la soberanía del Estado, sino que amplía el objeto de protección hacia las personas y sus condiciones de vida. Así, la concepción tradicional centrada en el Estado se complementa con un enfoque interesado en la protección de quienes lo integran.

Por otro lado, Rojas (2012) señala que el concepto de seguridad humana no reemplaza ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad: las complementa.

La seguridad humana sitúa en el centro de la preocupación a las personas y las comunidades, a diferencia del enfoque tradicional, centrado en el Estado. En esta línea, Contreras (2007) puntualiza que la seguridad humana está íntimamente ligada al cumplimiento de los deberes humanos.

En conclusión, la seguridad humana surge como respuesta a la necesidad de ampliar la protección más allá del Estado e incorporar las condiciones de vida, la dignidad y los derechos de las personas. Puede entenderse como una evolución y un complemento de la seguridad tradicional, cuyo objeto principal de protección era el Estado nación.

3. 2. La seguridad humana y sus dimensiones

Como se mencionó en el apartado anterior, la seguridad humana centra su atención en la protección del bienestar humano y de los derechos humanos.

El PNUD (1994) identifica cuatro aspectos esenciales de la seguridad humana:

1. La seguridad humana es una preocupación universal.
2. Los componentes son interdependientes.
3. Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que mediante una intervención posterior.
4. La seguridad humana está centrada en el ser humano (PNUD, 1994, pp. 25-26).

A partir de esta concepción, el informe distingue siete dimensiones principales de la seguridad humana:

1. Seguridad económica: Se relaciona con la posibilidad de contar con los recursos e ingresos necesarios para satisfacer las necesidades básicas y mantener condiciones materiales de vida adecuadas. (Cruz Roja, 2015)
2. Seguridad alimentaria: Se refiere al acceso físico, social y económico permanente a alimentos suficientes y adecuados (FAO, como se citó en Paradaet al., 2018, p. 3). Este concepto comprende tanto la disponibilidad de alimentos como las posibilidades físicas y económicas de acceder a ellos, ya sea mediante la producción propia o su adquisición en el mercado. Para realizar una medición integral de los componentes, se evalúan ciertos factores relacionados con el acceso, la utilización y la estabilidad de los alimentos (Rivera & Shamah, 2018, p. 500).
3. Seguridad sanitaria o de salud: Se relaciona con la protección frente a enfermedades y otros riesgos que pueden afectar la salud de las personas, especialmente en poblaciones expuestas a mayores condiciones de vulnerabilidad (Villanueva, 2022).

4. Seguridad ambiental: Se refiere a las condiciones ambientales necesarias para que las personas puedan desarrollarse en un entorno saludable y protegido frente a amenazas ambientales (Villanueva, 2022).
5. Seguridad personal: Comprende la protección de las personas frente a distintas formas de violencia y amenazas a su integridad, como la violencia física, la trata de personas o el secuestro, entre otras (Villanueva, 2022).
6. Seguridad comunitaria: Se relaciona con la protección derivada de la pertenencia a una comunidad y con los riesgos de conflicto, violencia o discriminación que pueden surgir entre grupos sociales, étnicos o culturales (Villanueva, 2022).
7. Seguridad política: se vincula principalmente con el respeto de los derechos humanos y con la protección frente a fenómenos como la represión estatal o las vulneraciones derivadas de determinados contextos políticos (Villanueva, 2022).

3. 3. La seguridad humana y su conceptualización

La seguridad humana es una pieza fundamental para la protección del bienestar del ser humano; esta protección constituye uno de sus principales objetivos. Además, la seguridad es una necesidad vital. Contreras (2007) la concibe como una necesidad esencial relacionada con la certeza de no sentirse amenazado en la integridad física, psíquica, afectiva o patrimonial. El autor añade que las amenazas contra la integridad física y psíquica pueden generar miedo y evidenciar la vulnerabilidad de las personas. Para comprender mejor la seguridad y sus enfoques, Buzan (1991) identifica tres niveles de análisis: los individuos, los Estados y los sistemas internacionales. De estos tres niveles se desprenden cinco sectores: el político, el militar, el económico, el social y el medioambiental, que pueden considerarse aspectos o dimensiones de las políticas de seguridad.

La seguridad es esencial para la protección de los individuos y adopta diversos enfoques. Durante los años ochenta y, particularmente, en los noventa, el debate sobre la seguridad internacional se amplió e incorporó categorías como seguridad cooperativa, seguridad social, seguridad global, seguridad democrática y seguridad humana. En este sentido, la conceptualización de la seguridad, como categoría de análisis y modelo de política pública, ha adquirido un mayor carácter multidimensional (Villanueva, 2022).

Ahora bien, el concepto de seguridad humana se propuso inicialmente, al finalizar la Guerra Fría, como una alternativa a las visiones más militaristas heredadas por la Doctrina de la Seguridad Nacional. Este enfoque plantea que las principales amenazas a la seguridad no recaen únicamente sobre los Estados, sino también

sobre las personas, y que la seguridad puede verse afectada en múltiples dimensiones, todas ellas interconectadas (Muñoz, 2018).

El *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del PNUD introdujo un enfoque de seguridad centrado en las personas. Como se señaló anteriormente, este planteamiento amplió la concepción tradicional de la seguridad del Estado nación y dirigió la atención hacia el bienestar y la dignidad de las personas (PNUD, 1994).

Algunos autores apuntan que la seguridad humana complementa la seguridad tradicional. Rojas (2012) afirma que este concepto amplía las condiciones clásicas de la seguridad. Siguiendo esta línea, Hernández (2020) sostiene que el concepto de seguridad debió evolucionar, puesto que su concepción tradicional, centrada en el Estado como referente, resulta insuficiente ante la interdependencia de los Estados y la aparición de nuevos aspectos relacionados con la seguridad.

Por su parte, Fon y Ortega (2012) apuntan que esta evolución teórica del concepto de seguridad hacia la seguridad humana requiere mayor profundización. Consideran necesario dotar al concepto de contenidos más precisos que permitan elaborar indicadores para su medición. Es decir, este cambio no solo es conceptual, sino también práctico, debido a sus posibles aplicaciones sociales. Además, agregan que debe estudiarse la aplicabilidad de este concepto y su utilidad como herramienta de análisis y como criterio para la elaboración de propuestas políticas que puedan ser utilizadas en el diseño de una nueva agenda pública.

Por otro lado, diversos autores apuntan que la seguridad humana es un concepto complejo de definir, puesto que el término *seguridad* es una construcción político-social amplia, multidimensional y dinámica. Tal es el caso de Hernández (2020), quien explica que la definición de la seguridad humana admite distintas interpretaciones y que los esfuerzos para delimitarla, analizarla y compararla con otras políticas de seguridad no han generado un consenso definitivo. Por otra parte, Llairo (2021) menciona que una definición clara y objetiva sobre seguridad humana es difícil de establecer debido a los constantes cambios de los escenarios globales, de modo que el concepto es multifacético, multidimensional y transversal.

Lo anterior no significa que la seguridad humana no haya sido definida por diversos autores y organismos internacionales. La Comisión de Seguridad Humana (2003) la concibe como un enfoque orientado a proteger las libertades fundamentales frente a amenazas críticas y generalizadas, apoyándose en las capacidades y aspiraciones de las personas y en la creación de sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que favorezcan su supervivencia, sus medios de vida y su dignidad. Por otra parte, el PNUD (1994) caracteriza la seguridad humana como un enfoque universal, interdependiente, preventivo y centrado en las personas.

Villanueva (2022), por su parte, concibe la seguridad humana como una noción amplia que comprende, además de la protección frente a amenazas violentas, las

condiciones necesarias para una calidad de vida adecuada y la protección de los derechos fundamentales frente a amenazas de distinta naturaleza.

La Asamblea General de las Naciones Unidas (2012) ofrece un entendimiento común del concepto y señala que "la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos" (párr. 3).

Llairo (2021) plantea que la seguridad humana trasciende la ausencia de violencia y comprende otras amenazas capaces de afectar la supervivencia, los medios de vida o la dignidad de las personas, entre ellas la violencia, el desempleo, la inseguridad alimentaria, los riesgos para la salud, la exclusión, la discriminación y las vulneraciones de derechos. Para comprender el funcionamiento y la utilidad del concepto, el *Manual de seguridad humana* (2016) señala que su aplicación descansa en dos estrategias complementarias:

1. Protección.
2. Empoderamiento.

La seguridad humana, al estar orientada a la protección de las personas, prioriza el derecho a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. En este sentido, la Resolución 66/290 de la Asamblea General establece un entendimiento común basado, entre otros, en los siguientes principios:

a) Todas las personas, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad, deben poder vivir libres del temor y la miseria, disfrutar de sus derechos en igualdad de oportunidades y desarrollar plenamente su potencial humano.
b) Las respuestas de seguridad humana deben centrarse en las personas, considerar de manera integral sus necesidades, atender al contexto y privilegiar la prevención, así como fortalecer su protección y empoderamiento.
c) La seguridad humana reconoce la relación entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y comprende los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012, párr. 3).

Como se señaló anteriormente, algunos autores advierten sobre la dificultad de definir la seguridad humana. Para los fines de esta investigación, su conceptualización se construye con base en estos principios.

Para fines de esta investigación, la seguridad humana se entenderá como el conjunto de acciones orientadas a proteger el bienestar humano y los derechos humanos dentro del marco de las dimensiones de la seguridad humana, entre las que se encuentran la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la segu-

ridad en la salud, la seguridad personal, la seguridad comunitaria, la seguridad ambiental y la seguridad política.

Por último, la inseguridad humana puede entenderse como la ausencia de protección del bienestar y de los derechos humanos, así como la presencia de amenazas o condiciones de vulnerabilidad en una o varias de las dimensiones señaladas.

4. Integridad pública

La integridad pública es necesaria para el ejercicio de la función pública. Este concepto se ha vuelto un valor fundamental para el desempeño de los cargos públicos; por ello, diversos autores han construido conceptos clave para su comprensión.

La integridad pública se ha consolidado en años recientes como un campo de estudio que rebasa la visión restringida de la corrupción entendida únicamente como conducta ilegal o desviación individual. La literatura más reciente la concibe como un arreglo institucional, normativo y cultural orientado a alinear la acción estatal con el interés público, mediante reglas, capacidades organizacionales, mecanismos de control, transparencia, prevención, sanción y construcción de valores cívicos. Desde esta perspectiva, la integridad pública trasciende el combate contra la corrupción y busca fortalecer la prevención, la confianza ciudadana y la calidad del gobierno (OCDE, 2024). Esta transición conceptual aparece con claridad en los trabajos recientes de la OCDE y en artículos de gobernanza pública que colocan el acento en la integridad como sistema y no solo como respuesta punitiva.

Un primer consenso reciente en la literatura es que existe una brecha persistente entre el diseño institucional y la implementación efectiva. El *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024* de la OCDE muestra que muchos países han avanzado en marcos regulatorios, estrategias nacionales, gestión de riesgos y normas sobre conflicto de interés, pero mantienen déficits serios en monitoreo, ejecución, seguimiento de sanciones y uso de información para evaluar resultados (OCDE, 2024). El informe identifica, por ejemplo, rezagos en la implementación práctica de estándares, en la realización sistemática de evaluaciones de riesgo y en la producción de datos para verificar el cumplimiento real de las políticas de integridad. Este hallazgo coincide con trabajos recientes que explican por qué numerosas estrategias anticorrupción fracasan en su operación cotidiana, pese a contar con un desarrollo normativo previo.

En ese mismo sentido, Gong y Lau (2024) sostienen que el debate contemporáneo ya no puede organizarse únicamente alrededor de la disyuntiva entre enfoques punitivos o preventivos. Su propuesta plantea "navegar" estrategias anticorrupción combinando instituciones formales, capacidad administrativa, apoyo político y legitimidad social. Esta discusión es importante porque desplaza el

análisis desde la existencia de leyes hacia la capacidad de implementación: quién aplica, con qué recursos, bajo qué incentivos y con qué respaldo social y político. Desde esta perspectiva, las políticas de integridad pueden fracasar cuando se adoptan como respuestas simbólicas a crisis reputacionales, pero sin modificar arreglos organizacionales, cadenas de responsabilidad ni condiciones de supervisión.

Un segundo eje de la investigación reciente es la relación entre integridad pública, confianza y coproducción social de valores públicos. El estudio de Gong y Wang (2024) sobre Hong Kong propone que la eficacia anticorrupción depende de sancionar actos indebidos y de la creación de un entorno social con baja tolerancia a la corrupción, confianza en el Gobierno y apoyo público sostenido. El trabajo recupera la idea de que la integridad pública se vuelve duradera cuando es socialmente compartida, y no solo administrativamente exigida. Desde esta mirada, la ciudadanía deja de ser un observador externo y se convierte en coproductora de valores de integridad. Este enfoque es especialmente relevante para investigaciones que buscan articular integridad con cultura cívica, legitimidad institucional y gobernanza democrática.

Vinculado con lo anterior, una línea de investigación especialmente dinámica se concentra en la transparencia y su efecto sobre la percepción de la corrupción y la confianza política. La evidencia reciente muestra que la transparencia sí puede mejorar la confianza y reducir ciertas percepciones de corrupción, pero sus efectos varían según el tipo de regulación y el actor al que se dirigen las medidas. Crepaz y Arikan (2024) encuentran que la transparencia sobre donaciones políticas puede fortalecer la confianza en los partidos, mientras que la declaración patrimonial para prevenir conflictos de interés reduce las percepciones de corrupción respecto de representantes públicos; sin embargo, la transparencia sobre el cabildeo no necesariamente modifica las actitudes hacia los grupos de interés. Esto sugiere que la transparencia, por sí sola, no garantiza la integridad: su impacto depende del diseño institucional, la inteligibilidad pública y la credibilidad de los mecanismos de vigilancia.

Un tercer gran tema es el nivel subnacional y local. La literatura reciente insiste en que los municipios y gobiernos locales son espacios críticos para el estudio de la integridad pública, tanto por su cercanía con la ciudadanía como por su exposición a riesgos cotidianos de discrecionalidad, clientelismo, conflictos de interés y captura política. El artículo de Lagos y Jaraquemada (2025) sobre los sistemas de integridad local en Chile es particularmente relevante porque analiza las 345 municipalidades del país y muestra que, pese al avance discursivo de la integridad pública en América Latina, el ámbito municipal ha recibido menos atención normativa, institucional y académica. El valor de este estudio radica en que analiza la integridad local mediante varios componentes de gestión ética y permite visualizar la necesidad de pasar de marcos generales a arreglos concretos de prevención, formación, supervisión y evaluación en los gobiernos locales.

Ahora bien, algunos autores mencionan que la integridad se refiere a actuar conforme a los valores, principios y normas que son promovidos y salvaguardados en el desempeño ético de la función pública, con el objetivo de asegurar que los recursos asignados se utilicen de manera efectiva para cumplir con los fines establecidos (Secretaría de Integridad Pública, 2021). Por su parte, la OCDE (2023) considera que la integridad pública es uno de los fundamentos para fortalecer la democracia.

Además, Castillo-Mostacero et al. (2026) sostienen que la integridad pública es un elemento esencial del gobierno abierto, pues le proporciona un fundamento ético e institucional para consolidarse en un modelo efectivo y sostenible. Junto con los mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, la integridad orienta el ejercicio de la función pública, fortalece la confianza y la legitimidad del Estado, previene la corrupción y favorece el uso adecuado de los recursos públicos.

Cerrillo i Martínez (2021) señala que la integridad puede entenderse como un principio ético que orienta la conducta de los empleados públicos. Esta concepción se vincula con la ética pública, entendida como el ejercicio correcto de las funciones públicas, de acuerdo con la ley, el interés general y las aspiraciones de los ciudadanos.

5. Modelo analítico

Se propone un modelo analítico que articula la trata de personas como fenómeno, los derechos humanos como marco normativo, la seguridad humana como enfoque analítico y la integridad pública como condición institucional para la eficacia de las políticas públicas.

Es decir, la trata de personas puede analizarse a partir de cuatro dimensiones críticas, a saber: la brecha entre lo global y lo local, la invisibilización del fenómeno, la debilidad institucional y la vulnerabilidad estructural. A su vez, la existencia de estos factores genera vacíos de política pública, baja capacidad de respuesta local e impunidad. El modelo analítico propone abordar la trata de personas desde tres ópticas fundamentales: derechos humanos, seguridad humana e integridad pública.

5. 1. Brecha global-local

La trata de personas constituye un fenómeno de alcance global que trasciende fronteras geográficas, políticas y económicas, configurándose como una de las manifestaciones más complejas del siglo XXI. Organizaciones internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito han señalado que este delito afecta a prácticamente todos los países, ya sea como lugares de origen, tránsito o destino de las víctimas.

Esto no implica que sus dinámicas sean homogéneas. Por el contrario, la trata se adapta a contextos locales específicos, como los destinos turísticos, donde convergen factores de movilidad humana, demanda de servicios e informalidad económica.

En tal sentido, la ausencia de una articulación efectiva entre los niveles globales, nacionales y locales, aunada a deficiencias en la integridad pública, genera vacíos en la implementación de políticas. Si bien es cierto que los Estados asumen compromisos internacionales, estos no siempre se traducen en acciones concretas y específicas en el plano local. Como resultado, las estrategias globales encuentran límites en la capacidad de respuesta local, lo que evidencia una brecha estructural.

5. 2. Invisibilización del fenómeno

La invisibilización del fenómeno se presenta como uno de los principales obstáculos en la lucha contra la trata de personas. Este delito, a diferencia de otros, no siempre es fácilmente identificable, ya que se oculta bajo actividades aparentemente legales o socialmente toleradas, como ciertos servicios en contextos turísticos.

La invisibilización del fenómeno se produce a partir de múltiples factores, como la normalización de ciertas formas de explotación, la falta de denuncia, el miedo de las víctimas y la omisión o negligencia institucional. En este punto, la ausencia de integridad pública juega un papel central, ya que prácticas como la corrupción, la colusión o la falta de transparencia contribuyen a la perpetuación del fenómeno.

Además, la ausencia de datos confiables y de sistemas de información adecuados limita la capacidad del Estado para dimensionar el fenómeno en la región, lo que puede traducirse en políticas públicas ineficientes, mal diseñadas o inexistentes. De esta forma, la invisibilización impide la atención de las víctimas y favorece la impunidad, lo que permite que la trata continúe operando.

5.3. Debilidad institucional

La debilidad institucional es uno de los factores más determinantes en la perpetuación de la trata de personas. Se manifiesta en la falta de capacidades técnicas, los recursos limitados, las deficiencias en la coordinación interinstitucional y, particularmente, las fallas de integridad pública.

Si bien existen marcos normativos, como la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, su implementación enfrenta múltiples obstáculos a nivel local. La falta de capacitación de las personas servidoras públicas, la rotación constante de personal y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas dificultan la aplicación efectiva de la ley.

La corrupción y la captura institucional pueden facilitar la operación de redes de trata, ya sea mediante la omisión deliberada, la protección de actores involucrados o la falta de investigación. En este sentido, la debilidad institucional refleja tanto una incapacidad operativa como una falla estructural en la integridad pública, lo que debilita la confianza ciudadana y limita la eficacia de las políticas públicas.

5. 4. Vulnerabilidad estructural

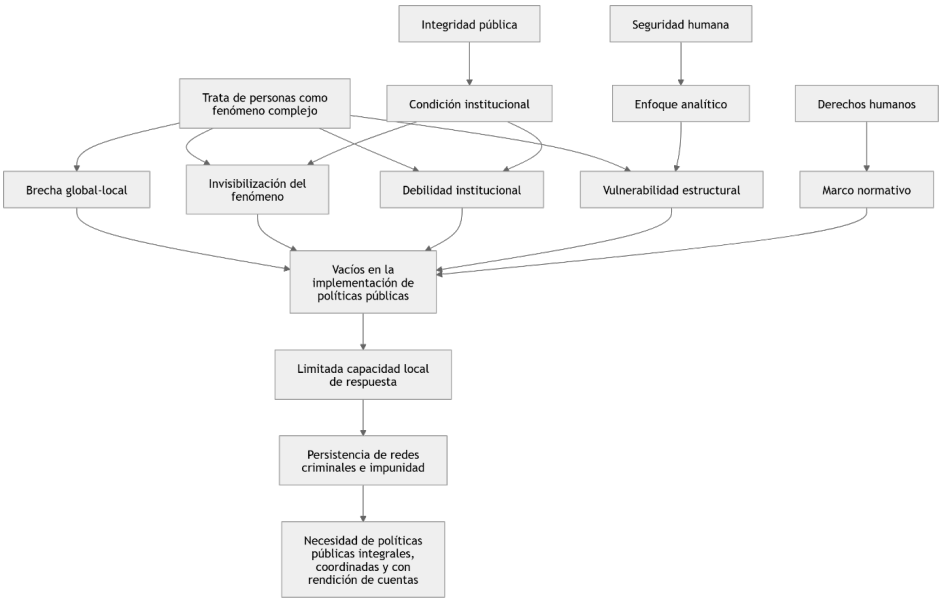
La trata de personas se sustenta en condiciones de vulnerabilidad estructural que afectan a amplios sectores de la población. Entre estas condiciones se encuentran la pobreza, la desigualdad, la falta de acceso a la educación, la discriminación y la exclusión social.

Desde el enfoque de seguridad humana, impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estas vulnerabilidades representan amenazas directas al bienestar y a la dignidad de las personas. En especial en contextos turísticos, estas condiciones pueden intensificarse debido a la precarización laboral, la migración y la economía informal.

La ausencia de políticas públicas integrales, así como la falta de integridad en su implementación, agrava estas vulnerabilidades. De esta manera, la trata de personas debe analizarse como un delito y, al mismo tiempo, como el resultado de fallas estructurales en la protección de los derechos humanos y en la provisión de seguridad humana. La persistencia de estas condiciones evidencia que, sin un enfoque integral que atienda las causas profundas del fenómeno, las respuestas institucionales seguirán siendo limitadas e insuficientes.

Desde otro enfoque, se aprecia la configuración de un circuito causal en el que existen factores estructurales no atendidos durante largos periodos, los cuales se suman a otras condiciones de índole social, política y económica que contribuyen a la debilidad institucional generalizada. Este contexto provoca fallas en las políticas públicas y limita su capacidad para prevenir, atender y evitar, eficientemente la trata, un fenómeno que, en consecuencia, encuentra condiciones favorables para su reproducción y adquiere una complejidad creciente.

Figura 1. Modelo sistémico de vulnerabilidad institucional y gobernanza en la trata de personas



Nota: Elaboración propia.

6. Discusión

La trata de personas es un fenómeno complejo que funciona como nodo articulador, al integrar dimensiones sociales, económicas, políticas y ambientales en escalas locales, regionales y globales. Intentar comprenderla desde uno solo de los múltiples factores que la estructuran contribuye al reduccionismo que invisibiliza al fenómeno, lo cual refuerza la debilidad institucional. Asimismo, es preciso recordar que la condición de las instituciones facilita u obstaculiza la conexión entre la integridad pública y la capacidad de acción. Cuando la trata de personas no es plenamente reconocida o medida, se limita la generación de políticas basadas en evidencia.

Por otro lado, la brecha entre lo global y lo local condiciona la capacidad de reacción del Estado en el ámbito local, pues los gobiernos pueden verse rebasados por las dinámicas globales de las organizaciones criminales y sus capacidades operativas. Esto, de nueva cuenta, acentúa la debilidad institucional y potencia la vulnerabilidad estructural local. Los entornos empobrecidos, la exclusión social arraigada y la desigualdad persistente pueden crear condiciones que incrementan los riesgos asociados con la trata.

El enfoque analítico de integridad pública y seguridad humana permite ampliar la comprensión del problema y trascender el paradigma punitivo para adaptar una perspectiva integral y centrada en las víctimas. Uno de los grandes retos al respecto es, quizá, reducir la distancia entre el marco jurídico basado en el respeto de los derechos humanos, y su implementación real y efectiva en el territorio. En ese sentido, la operación local de redes criminales, la impunidad de sus crímenes, la corrupción y la opacidad en el tratamiento del fenómeno evidencian fallas profundas y estructurales del sistema en su conjunto, que debilitan la confianza institucional y favorecen la persistencia del problema.

7. Conclusión

El análisis desarrollado a lo largo del capítulo demuestra que la trata de personas rebasa su dimensión delictiva y jurídica, pues se trata de una problemática compleja, multidimensional y profundamente vinculada con las condiciones estructurales de vulnerabilidad, las limitaciones institucionales y la ausencia de integridad pública. En tal sentido, es pertinente adoptar un enfoque integral que articule los marcos de derechos humanos, seguridad humana e integridad pública.

Desde la perspectiva de la seguridad humana, se evidenció que la protección del bienestar, la dignidad humana y los derechos humanos es fundamental para la concepción actual de la seguridad. Este enfoque permite desplazar la atención desde el Estado hacia los individuos y visibilizar múltiples amenazas económicas, sociales, políticas y personales que pueden favorecer la reproducción del fenómeno. Asimismo, se identificó que la seguridad humana enfrenta dificultades en su operacionalización, lo que limita su impacto en el diseño de políticas públicas adecuadas para atender el fenómeno.

Por otra parte, se evidenció que la integridad pública se configura como un elemento fundamental para garantizar la eficacia de las respuestas institucionales frente a la trata. La integridad comprende, entre otros elementos, la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza ciudadana. Sin embargo, persiste una brecha entre el diseño institucional y su implementación efectiva, principalmente en el ámbito local, donde se concentran riesgos de discrecionalidad, captura institucional y debilidad en los mecanismos de control.

Además, se identificaron cuatro dimensiones clave que explican la persistencia del fenómeno: la brecha global-local, la invisibilización, la debilidad institucional y la vulnerabilidad estructural.

En el caso de la brecha global-local, aunque la trata de personas es reconocida como un fenómeno global, también se reproduce mediante dinámicas locales donde las capacidades estatales resultan insuficientes. Por otra parte, la invisibilización

del fenómeno, limita su reconocimiento y atención oportuna, lo que favorece la impunidad y la normalización de prácticas de explotación humana. A ello se suma la debilidad institucional, que se expresa en la falta de capacidades, de coordinación y, especialmente, de integridad en el ejercicio de la función pública. Por último, la persistencia de condiciones de vulnerabilidad estructural, como la pobreza, la desigualdad y la exclusión, contribuye a la generación de condiciones propicias para la captación y la explotación de víctimas.

Ahora bien, la ausencia de integridad pública emerge como un factor que profundiza estas problemáticas, ya que debilita la implementación de políticas y favorece prácticas de corrupción u omisión, así como el deterioro de la confianza institucional. De esta manera, la trata de personas se explica tanto por la existencia de redes criminales como por las fallas estructurales del Estado para atender el fenómeno con eficacia.

En conclusión, el capítulo demuestra que, para enfrentar un fenómeno global como la trata de personas, se requiere superar enfoques fragmentados y avanzar hacia estrategias integrales que incorporen la seguridad humana como eje central, fortalezcan que la integridad pública se consolide como principio rector de la acción estatal y atiendan las condiciones estructurales que generan vulnerabilidad. Esta articulación permitiría diseñar acciones concretas y eficaces en contextos locales, donde el fenómeno adquiere características específicas y se hacen más evidentes los límites de las políticas públicas actuales.

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2012, 10 de septiembre). Resolución A/RES/66/290 sobre seguridad humana. https://undocs.org/A/RES/66/290

Buzan, B. (1991). *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War era* (2.ª ed.). Lynne Rienner Publishers**.**

Castillo-Mostacero, W. & Morales, P. (2026). La integridad pública como elemento fundamental en el modelo del gobierno abierto: Un enfoque teórico. *Noesis: Revista Electrónica de Investigación, 8*(15). https://doi.org/10.35381/noesisin.v8i15.711.

Cerulli, V. (2009). Per una politica dell'etica pubblica: Controlli e disciplina delle funciones amministrative. En L. Vandelli (Ed.), *Etica pubblica e buona amministrazione: Quale ruolo per i controlli?* (p. 28). Franco Angeli.

Cerulli, V. (2010). Etica pubblica e disciplina delle funciones amministrative. En F. Merloni y L. Vandelli (Eds.), *La corruzione amministrativa: Cause, prevenzione e rimedi* (p. 91). Passigli Editori.

Cerrillo i Martínez, A. (2012). *El principio de integridad en la contratación pública.* Thomson Reuters Aranzadi.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2015). *¿Qué es la seguridad económica?* https://www.icrc.org/es/document/que-es-la-seguridad-economica

Contreras, C. (2007). Seguridad humana. *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, (18), 152–163.

Crepaz, M., & Arikan, G. (2024). The effects of transparency regulation on political trust and perceived corruption: Evidence from a survey experiment. *Regulation & Governance, 18*(3), 896–913. https://doi.org/10.1111/rego.12555

Font, T. & Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, (119), 161–172.

García, S. & Fernández, P. (2012). *La trata de seres humanos*. Tecnos.

Gimeno, J. (2017). La transposición de las directivas de contratación pública en España: Una primera valoración de sus principales novedades. *Documentación Administrativa*, (4), 1–25.

Gong, T. & Lau, C. H. (2024). Navigating anti-corruption strategies. *Global Public Policy and Governance, 4*, 225–230. https://doi.org/10.1007/s43508-024-00099-0.

Gong, T. & Wang, D. (2024). Value co-creation in fighting corruption: Evidence from Hong Kong. *Global Public Policy and Governance, 4*, 254–272. https://doi.org/10.1007/s43508-024-00097-2.

Hernández, J. (2020). La seguridad humana: Del concepto al enfoque. Causas de la reducción de su uso como concepto. *Relaciones Internacionales*, (43), 33–48.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2012). *Seguridad humana: Nuevos enfoques*.

Lagos, N., & Jaraquemada, M. (2025). De la teoría a la práctica: Sistemas de integridad local en Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública, 23*(44), 156–192. https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.78120.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, Diario Oficial de la Federación (2012).

Llairo, M. (2021). *Seguridad humana: Más allá de la ausencia de violencia*. Editorial Académica.

Menke, W., Gomes, R., & Xavier, F. (2024). Impacts of AI-based anti-corruption audits on risk aversion in decision-making: A case study of the Brazilian ALICE tool. *Global Public Policy and Governance, 4*, 273–286. https://doi.org/10.1007/s43508-024-00098-1

Muñoz Tejada, J. (2018). Seguridad humana y sus dimensiones: Una mirada integral. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 12* (1), 45–62.

Noriega Sáenz, M. O., & García Huitrón, A. (2019). *El fenómeno de la trata de personas: Análisis desde las ciencias penales y proyecto de reforma a la ley vigente en la materia* (2.ª ed.). Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2024). *Informe mundial sobre la trata de personas (Global Report on Trafficking in Persons)*. Naciones Unidas.
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Open government for stronger democracies: A global assessment*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5478db5b-en
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Anti-corruption and integrity outlook 2024*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/968587cd-en
Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons
Organización Internacional para las Migraciones. (2023). *¿Qué es la trata de personas?* https://www.iom.int/es/que-es-la-trata-de-personas
Parada, L., Loaiza, J., Artavia, J. & Benavides, R. (2018). *Seguridad alimentaria y nutricional en América Latina*. Editorial Académica.
Paranata, A. (2025). A systematic literature review of anti-corruption policy: A future research agenda in Indonesia. *Public Organization Review, 25*, 1181–1214. https://doi.org/10.1007/s11115-025-00847-8
Perales-Fernandez, F. (2025). Tackling corruption: Identifying and dismantling implementation obstacles in corruption risk management policy. *Public Integrity*. *Advance online publication.* https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2520715
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Naciones Unidas.
Quintanal, E. (2015). Seguridad humana y securitización: Nuevas dimensiones de la seguridad. *Revista Mexicana de Estudios en Seguridad, 7*(2), 45–60.
Rivera, J. & Shamah, T. (2018). Componentes y medición integral de la seguridad alimentaria. *Salud Pública de México, 60*(5), 500–512.
Rojas, A. (2012). *La evolución del concepto de seguridad: De la seguridad estatal a la seguridad humana*. Editorial Académica.
Secretaría de Integridad Pública. (2021). *Integridad pública: Guía y conceptos*. Presidencia del Consejo de Ministros. https://n9.cl/gw9ad
United Nations Human Security Unit. (2016). *Human security handbook*. Naciones Unidas.
Villanueva M. (2022). La seguridad humana: ¿Una ampliación del concepto de seguridad global? *Revista Mexicana de Política Exterior*, (59), 106–130.

Wang, R. & Ni, X. (2024). Combating corruption on the frontlines: Analyzing penalties for street-level bureaucrats in China. *Global Public Policy and Governance, 4*, 231–253. https://doi.org/10.1007/s43508-024-00096-3

Watt, W. (2024). The Hong Kong model: Building an effective anti-corruption agency. *Global Public Policy and Governance, 4*, 287–296. https://doi.org/10.1007/s43508-024-00090-9

PARTE IV

Perspectivas jurisdiccionales y reflexiones finales

Capítulo 13

Ética e integridad pública frente a la corrupción: lecciones de cuatro sentencias de la Corte Interamericana de derechos humanos contra el Estado mexicano

Carlos Eduardo Vergara Monroy

Resumen

A través del análisis de las sentencias de los casos Cabrera y Montiel (2010), García y Sánchez (2013), Tzompaxtle (2022) y García (2023), el texto documenta cómo la ausencia de ética e integridad en las instituciones de seguridad y justicia en México permitió la normalización de la tortura, la fabricación de pruebas y el uso abusivo de figuras como el arraigo y la prisión preventiva oficiosa. Estas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos revelan una estructura de corrupción donde agentes policiales, militares, fiscales y jueces incurrieron en acciones y omisiones que privaron de la libertad a personas inocentes hasta por 17 años, evidenciando que el Estado mexicano falló en su deber de garantizar las garantías judiciales y el debido proceso. Ante este panorama, el fortalecimiento de la ética y la integridad pública constituyen herramientas jurídicas y administrativas para transformar las instituciones, cumplir con los estándares internacionales y prevenir la repetición de estas graves violaciones a los derechos humanos.

Palabras clave: Derechos humanos, corrupción, ética pública, integridad pública.

Abstract

Through an analysis of the judgments in the cases of Cabrera and Montiel (2010), García and Sánchez (2013), Tzompaxtle (2022) and García (2023), this text documents how the lack of ethics and integrity in Mexico's security and justice institutions allowed for the

normalization of torture, the fabrication of evidence, and the abusive use of legal mechanisms such as preventive detention and mandatory pretrial detention. These judgments by the Inter-American Court of Human Rights reveal a structure of corruption in which police officers, military personnel, prosecutors, and judges engaged in actions and omissions that deprived innocent people of their liberty for up to 17 years, demonstrating that the Mexican State failed in its duty to guarantee judicial guarantees and due process. Given this situation, strengthening ethics and public integrity is a legal and administrative tool for transforming institutions, complying with international standards, and preventing the recurrence of these serious human rights violations.

Keywords: *Human rights, corruption, public ethics, public integrity.*

Introducción

El presente texto analiza cuatro sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México e identifica cómo la ausencia de ética e integridad en las instituciones de procuración de justicia y seguridad permitió abusos que requirieron la intervención del sistema interamericano.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos es un marco jurídico y político para promover y proteger los derechos humanos en el continente americano. Este sistema se integra por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Vergara, 2023).

El Sistema Interamericano no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que ofrece una protección complementaria a la del derecho interno de los Estados. Por ello, la regla general para acceder al sistema consiste en agotar previamente todos los recursos legales internos.

De acuerdo con la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Organización de los Estados Americanos, 1969, arts. 1, 2 y 33):

> Artículo 1. Obligación de respetar los derechos
> 1.- Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que este sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna [...]
> 2.- Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.
>
> Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno
> Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se

comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 33
Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:
a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte.

En los artículos 3 al 31, la Convención establece derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Entre ellos destacan el derecho a la integridad y a la libertad personal, las garantías judiciales, la protección de la honra, la libertad de conciencia y de expresión, así como la igualdad ante la ley, entre otros.

La Comisión IDH tiene su sede en Washington, D. C. Su función principal es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos. Es el órgano del sistema interamericano que recibe las peticiones individuales, examina la admisibilidad de los casos, emite informes de fondo y remite los casos a la jurisdicción de la Corte IDH.

La Corte IDH tiene su sede en San José, Costa Rica. Es un órgano jurisdiccional encargado de interpretar y aplicar la Convención; su función principal es la contenciosa, mediante la cual determina si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por violar derechos humanos.

Las sentencias de la Corte IDH son vinculantes, definitivas e inapelables. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que no le corresponde revisar ni calificar los fallos del tribunal interamericano, pues estos sirven como guía para armonizar el derecho nacional con el estándar internacional.

México suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos en marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH en diciembre de 1998. Todas las autoridades mexicanas de los órdenes federal, estatal y municipal, así como los órganos autónomos y los tres poderes, tienen la obligación de cumplir las sentencias de la Corte IDH, derivada de los compromisos internacionales asumidos soberanamente por el Estado mexicano.

Hasta el año 2025, la Corte IDH ha emitido 16 sentencias contra el Estado mexicano.

Las cuatro sentencias analizadas en este capítulo documentan el uso de la tortura para obtener confesiones, violar la libertad personal y cometer diversas irregularidades en el sistema de justicia penal mexicano: caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010), caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México

(2013), caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México (2022) y caso García Rodríguez y otro vs. México (2023).

Además de las violaciones a los derechos humanos, resulta alarmante la red de omisiones y actos de corrupción en la que participaron agentes de la Policía Federal Preventiva, de la Policía Judicial, del Ejército mexicano, de la Procuraduría de Justicia y de los juzgados penales, quienes intervinieron para privar de la libertad a personas inocentes hasta por 17 años.

En este contexto, el combate a la corrupción no es una tarea exclusiva de las cúpulas de poder, sino un compromiso de todas las personas que integran el país. Una vía para el involucramiento ciudadano e institucional es el fortalecimiento de la ética y la integridad pública, entendidas no solo como normas morales, sino también como herramientas jurídicas y administrativas de carácter práctico, para evitar que las violaciones documentadas en estas cuatro sentencias se repitan.

1. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010)

La sentencia, emitida el 26 de noviembre de 2010 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, expone una cruda realidad: el uso de las Fuerzas Armadas para detener arbitrariamente a líderes civiles y la fabricación de culpables mediante la tortura (Vergara, 2026).

1. 1. Hechos

En la región de la Sierra de Petatlán, Guerrero, la lucha por preservar los bosques frente a la tala inmoderada encontró en Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores a dos de sus mayores exponentes. Sin embargo, su labor como defensores ambientales los colocó en la mira de las autoridades.

El 2 de mayo de 1999, un operativo militar con aproximadamente 40 efectivos irrumpió en la comunidad de Pizotla, Guerrero. Los campesinos ecologistas Teodoro y Rodolfo fueron detenidos sin orden judicial y trasladados a instalaciones militares. Durante su cautiverio, ambos fueron sometidos a golpes y maltratos físicos con un objetivo: obligarlos a firmar confesiones en las que se autoincriminaban en delitos de portación de armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas y siembra de amapola y marihuana.

A pesar de que las pruebas fueron obtenidas bajo coacción, en el año 2000, un juez penal condenó al señor Cabrera García a 6 años de prisión y al señor Montiel Flores a 10 años. Esta decisión fue objetada a través de diversos recursos judiciales y se modificó parcialmente a su favor. En 2001, los señores Cabrera y Montiel fueron

liberados para continuar cumpliendo la sanción que se les impuso en su domicilio debido a su estado de salud.

En el proceso penal llevado a cabo en contra de los señores Teodoro y Rodolfo, a solicitud de la defensa, el juez ordenó al Ministerio Público investigar posibles actos de tortura y detención ilegal en instalaciones del Ejército. El Ministerio Público federal inició la indagatoria, pero declinó la competencia a favor de la Procuraduría General de Justicia Militar. Finalmente, la justicia militar ordenó el archivo de la investigación por falta de pruebas, dictando un auto de reserva.

1. 2. Trámite ante el Sistema Interamericano

Ante la impunidad y falta de justicia en México, el caso llegó a las instancias internacionales:

- El 25 de octubre de 2001, se presentó una petición ante la Comisión IDH.
- El 24 de junio de 2009 la Comisión IDH sometió el caso a la jurisdicción de la Corte IDH.
- El 26 de noviembre de 2010 la Corte IDH emitió sentencia.

1. 3. Sentencia de la Corte IDH

La Corte IDH determinó la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la violación de los derechos a la libertad y la integridad personales en perjuicio de Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, derivada de tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como por la violación de las garantías judiciales y la protección judicial, aunada al incumplimiento del deber estatal de investigar los actos de tortura denunciados. Los puntos relevantes de la sentencia se detallan a continuación.

La Corte IDH ha sostenido que la detención de una persona debe someterse sin demora a revisión judicial para evitar la arbitrariedad. En un Estado de derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares y garantizar la presunción de inocencia.

La Corte IDH constató que los señores Cabrera y Montiel fueron objeto de tratos crueles e inhumanos durante los días en que estuvieron detenidos sin ser remitidos oportunamente ante la autoridad judicial. La Corte concluyó que dichos tratos tuvieron el fin de obligarlos a autoinculparse. Por ello, las pruebas obtenidas bajo tortura deben excluirse.

La sentencia indica que el Estado falló al no investigar las denuncias de tortura presentadas por las víctimas. Ante una denuncia de esta naturaleza, las autoridades

deben proceder de oficio, realizar una investigación de inmediato e iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal.

La jurisprudencia de la Corte IDH indica que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar al personal militar acusado de tortura, sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria cuando las víctimas sean civiles. Los tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos en contra de una persona civil por parte de personal militar deben quedar excluidos de la competencia de la jurisdicción militar.

1.4. Reparaciones dictadas por la Corte IDH

La sentencia de la Corte IDH ordenó al Estado mexicano las siguientes medidas de reparación:

a) Investigación y justicia: Investigar por la vía ordinaria (no militar) los actos de tortura y sancionar a los responsables; asimismo, aplicar sanciones a quienes distorsionaron la investigación.
b) Medidas de satisfacción: Publicar la sentencia en el Diario Oficial de la Federación, el Semanario Judicial de la Federación, un diario nacional y uno estatal, así como en páginas web del Gobierno federal y estatal.
c) Medidas de rehabilitación: Brindar atención médica y psicológica a Teodoro y Rodolfo.
d) Garantías de no repetición:
    - Reformar el Código de Justicia Militar para compatibilizarlo con los estándares internacionales en la materia y con la Convención Americana.
    - Reformar la legislación para que las personas que se vean afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo para impugnar su competencia.
    - Adoptar las medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad del registro de detenciones.
    - Implementar programas y cursos de capacitación sobre investigación diligente en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes y tortura, dirigidos al Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía y el personal del sector salud.
    - Capacitar a funcionarios de las Fuerzas Armadas sobre los principios y las normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que deben estar sometidos.
e) Indemnización: El Estado debe pagar a las víctimas por concepto de daño material, inmaterial y por el reintegro de costas y gastos.

2. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México (2013)

La sentencia, emitida el 26 de noviembre de 2013 por la Corte IDH, documenta cómo la tortura fue utilizada por la Policía Judicial para fabricar confesiones y encarcelar a personas inocentes durante 15 años.

2. 1. Hechos

En la búsqueda de resultados inmediatos, algunos agentes de seguridad recurren a prácticas que destruyen la esencia misma del derecho y la justicia. El caso de Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre es un ejemplo de cómo la tortura fue utilizada por la Policía Judicial para fabricar confesiones y encarcelar a personas inocentes durante 15 años.

El 6 de junio de 1997, agentes de la policía judicial del entonces Distrito Federal detuvieron sin orden judicial a los señores Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre. Durante su detención, fueron sometidos a tortura física y psicológica con el fin de obligarlos a autoincriminarse en delitos de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; asociación delictuosa y rebelión, así como por los delitos de homicidio, lesiones, robo con violencia, delincuencia organizada y daño en los bienes.

Pese a que el Ministerio Público notó las lesiones y un médico perito solicitó radiografías para evaluar los daños, el Ministerio Público ignoró la evidencia de maltrato y ejerció acción penal. Basándose en las confesiones obtenidas mediante tortura, se iniciaron dos procesos penales:

1. En el primer proceso penal se emitió una sentencia de 3 años de prisión por portación de armas y rebelión.
2. En el segundo proceso penal se impuso una condena de 40 años de prisión por homicidio y delincuencia organizada.

Ambas sentencias fueron impugnadas mediante recursos de apelación; las resoluciones correspondientes confirmaron las condenas.

En el año 2011, la Fiscalía inició de oficio una averiguación previa por el delito de tortura en perjuicio de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre respecto de los hechos ocurridos en 1997. Un tribunal colegiado determinó que la sentencia penal del 5 de octubre de 2007 estaba "sustentada en declaraciones obtenidas mediante coacción" y era "atentatoria de los principios constitucionales de no autoincriminación, presunción de inocencia y defensa adecuada".

El 18 de abril de 2013, la Primera Sala Colegiada Penal de Texcoco resolvió revocar la sentencia penal condenatoria del 6 de septiembre de 2001, emitió una

sentencia penal absolutoria y ordenó la liberación de Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre, tras haber pasado 15 años en prisión injustamente.

2. 2. Trámite ante el Sistema Interamericano

El caso llegó al Sistema Interamericano.

- El 10 de mayo de 2000 se presentó una petición ante la Comisión IDH.
- El 17 de marzo de 2013 la Comisión IDH sometió el caso a la jurisdicción de la Corte IDH.
- El 26 de noviembre de 2013 la Corte IDH emitió sentencia, pocos meses después de la resolución absolutoria dictada en México.

2. 3. Sentencia de la Corte IDH

Aunque las víctimas ya habían sido liberadas por los tribunales mexicanos, la Corte IDH emitió sentencia, en la que determinó que el Estado mexicano había reconocido, en el acuerdo de solución amistosa, su responsabilidad internacional por la violación de los derechos a la libertad personal, la integridad personal, las garantías y la protección judicial.

La sentencia señala que el Estado falló doblemente: primero, al torturarlos y, segundo, al permitir que fiscales y jueces utilizaran esas "pruebas" manchadas de sangre para mantenerlos en prisión durante 15 años, ignorando las evidencias médicas de las agresiones.

2. 4. Reparaciones dictadas por la Corte IDH

La sentencia de la Corte IDH ordenó al Estado mexicano las siguientes medidas de reparación:

a) Investigación y justicia: Realizar las investigaciones para deslindar responsabilidades y sancionar el delito de tortura cometido en perjuicio de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre.
b) Restitución: Eliminar los antecedentes penales en contra de las víctimas.
c) Rehabilitación: Brindar atención médica y psicológica a las víctimas.
d) Medidas de satisfacción:
    - Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpa pública.
    - Publicar la sentencia de la Corte IDH en el Diario Oficial de la Federación, en un diario nacional y en la página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Garantizar la educación de las víctimas hasta la conclusión de sus estudios universitarios o técnicos, de acuerdo con sus intereses, mediante becas educativas.
- Entregar en propiedad una vivienda en el Distrito Federal a cada víctima.

e) Garantías de no repetición:
   - Realizar un seminario sobre la doctrina de la inmediatez procesal utilizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y hacer llegar las conclusiones a los encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración e impartición de justicia.
   - Impartir capacitación sobre los estándares internacionales para identificar, reaccionar, prevenir, denunciar y sancionar la tortura, dirigida a los servidores públicos encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración e impartición de justicia.
   - Publicar la sentencia del juicio de amparo 778/2012 en el Diario Oficial de la Federación y en un diario nacional.

f) Indemnización: Pagar por concepto de daño material y del daño inmaterial.

3. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México (2022)

La sentencia fue emitida el 7 de noviembre de 2022 por la Corte IDH y documenta la detención arbitraria, el uso del arraigo y la aplicación de la prisión preventiva de manera contraria a los estándares interamericanos.

Este proceso es fundamental en la historia del derecho mexicano, ya que puso bajo la lupa del Sistema Interamericano la compatibilidad de las leyes de seguridad nacional con los derechos humanos.

3. 1. Hechos

El caso se centra en tres personas: Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile (comerciante indígena náhuatl), Gerardo Tzompaxtle Tecpile (albañil de origen náhuatl) y Gustavo Robles López (albañil).

El 12 de enero de 2006, los tres fueron abordados por la Policía Federal Preventiva en la carretera México-Veracruz mientras reparaban su vehículo. Tras una revisión ilegal de sus pertenencias, los agentes hallaron una libreta con información vinculada al grupo Comando Popular Revolucionario "La Patria es Primero". Bajo el argumento de haber encontrado "evidencia incriminatoria", se procedió al arresto sin informarles los motivos, manteniéndolos incomunicados y bajo interrogatorio durante dos días.

De enero a abril de 2006, un juzgado ordenó el arraigo de las víctimas por 90 días en una casa de seguridad en la Ciudad de México, con el fin de facilitar la investigación por delincuencia organizada y terrorismo.

Al concluir el arraigo, la Procuraduría General de la República ejerció acción penal y se dictó un auto de formal prisión por terrorismo. Esto derivó en su internamiento bajo prisión preventiva en el Reclusorio Norte.

Posteriormente, se inició un segundo proceso por el delito de cohecho, por un presunto intento de soborno durante la detención. Ambos expedientes se acumularon en agosto de 2007.

En mayo de 2008, un juzgado dictó sentencia condenatoria de cuatro años por delincuencia organizada y tres meses por cohecho. Sin embargo, tras un recurso de apelación, el tribunal unitario absolvió a las víctimas del delito de terrorismo y raticicó únicamente la condena por cohecho. Al considerarse esta última pena ya compurgada por el tiempo transcurrido en prisión, se ordenó su libertad tras 2 años y 9 meses de privación de la libertad.

3. 2. Trámite ante el Sistema Interamericano

El caso escaló al Sistema Interamericano:

- El 22 de febrero de 2007 se presentó petición ante la Comisión IDH.
- El 1 de mayo de 2021 la Comisión IDH sometió el caso a la jurisdicción de la Corte IDH.
- El 7 de noviembre de 2022 la Corte IDH emitió sentencia.

3.3. Sentencia de la Corte IDH

La Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

La Corte declaró la violación de los derechos a la libertad personal, a la presunción de inocencia y a no declarar contra sí mismo, por la aplicación de la figura del arraigo en perjuicio de las víctimas.

Asimismo, declaró la violación de los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia, por la aplicación de la prisión preventiva en perjuicio de las víctimas.

El Estado también fue declarado responsable por la violación de los derechos a la integridad personal, a la vida privada, a las garantías judiciales y a la protección judicial.

En la sentencia, la Corte determinó que toda persona que, en el marco de una investigación, sea sospechosa de ser autora o partícipe de un hecho punible es titular de las garantías del debido proceso. La figura del arraigo de naturaleza preprocesal con fines investigativos constituye una negación absoluta de tales garantías, en la

medida en que la persona detenida queda sustraída de su protección. En consecuencia, no pueden existir restricciones a la libertad impuestas fuera de un proceso penal, porque vulneran el debido proceso.

Para la Corte IDH, una persona arraigada se encuentra en estado de indefensión, desconoce los motivos de su situación, carece de un acceso oportuno a una defensa técnica y no tiene posibilidades de impugnar la medida, por lo que esta constituye una forma de coacción por parte de las autoridades. Las pruebas obtenidas bajo dichas circunstancias no deben utilizarse para fundar una condena en un proceso penal.

3.4. Reparaciones dictadas por la Corte IDH

La sentencia de la Corte IDH ordenó al Estado mexicano las siguientes medidas de reparación.

a) Garantías de no repetición:
   - El Estado deberá dejar sin efecto en su ordenamiento interno las disposiciones relativas al arraigo de naturaleza preprocesal.
   - El Estado deberá adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva.

b) Medidas de satisfacción:
   - El Estado realizará las publicaciones de la sentencia.
   - El Estado realizará un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos de este caso.
   - El Estado pagará a las víctimas para financiar proyectos productivos y becas educativas.

c) Medidas de rehabilitación:
   - El Estado brindará tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico.

4. Caso García Rodríguez y otro vs. México (2023)

La sentencia fue emitida el 25 de enero de 2023 por la Corte IDH y expone las fallas del modelo de justicia penal mexicano, entre ellas el uso excesivo del arraigo y la prisión preventiva, pues las victimas permanecieron detenidas en prisión preventiva por más de 17 años siendo inocentes.

Esta sentencia de la Corte se origina a partir de la detención arbitraria de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz, quienes fueron acusados del homicidio de una regidora en el Estado de México.

4. 1. Hechos

La regidora María de los Ángeles Tamés Pérez del Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, fue asesinada en la noche del 5 de septiembre de 2001. De acuerdo con testigos presenciales, la funcionaria llegó a su domicilio en su automóvil y, al descender, fue asesinada a tiros por un grupo de individuos vestidos de negro, quienes de inmediato se dieron a la fuga.

El 25 de febrero de 2002, Daniel García Rodríguez fue detenido en la Ciudad de México por policías ministeriales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, quienes lo trasladaron para rendir declaración ante el Ministerio Público en relación con el homicidio de la regidora. Ese mismo día fue interrogado y se decretó una medida de arraigo, por lo que permaneció privado de su libertad durante 47 días, hasta el 16 de abril de 2002, fecha en que se emitió el auto de formal prisión por los delitos de extorsión, fraude, delincuencia organizada y homicidio calificado.

El 25 de octubre de 2002 fue detenido Reyes Alpízar Ortiz por agentes del Grupo de Operaciones Especiales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, quienes lo trasladaron para rendir declaración ante el Ministerio Público en relación con el homicidio de la regidora. Ese mismo día, fue interrogado y se decretó una medida de arraigo en su contra que se prolongó por 34 días, hasta el 30 de noviembre de 2002, fecha en que se emitió el auto formal de prisión por los delitos de homicidio calificado, cohecho y delincuencia organizada.

El proceso penal de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz se inició mediante los autos formales de prisión dictados por el juez penal en 2002. Las víctimas permanecieron en prisión preventiva por más de 17 años. El 23 de agosto de 2019 salieron del penal sujetos al sistema de rastreo y localización para continuar el proceso en libertad. El 12 de mayo de 2022 se pronunció la sentencia mediante la cual fueron condenados por el delito de homicidio y se les impuso una sanción privativa de libertad de 35 años. Esa decisión de primera instancia fue impugnada y se encontraba pendiente de resolución al momento de la emisión de la Sentencia de la Corte IDH.

Las denuncias por hechos de tortura en perjuicio de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz fueron presentadas a raíz de los maltratos sufridos durante el arraigo, con el objetivo de obtener sus confesiones en relación con el homicidio de la regidora. Las denuncias fueron tramitadas en el proceso penal y ante instancias nacionales e internacionales.

Lo extraordinario de este caso es la duración de la prisión preventiva, ya que las víctimas permanecieron privadas de su libertad desde el año 2002 hasta 2019, sumando 17 años de encierro sin una sentencia firme.

4. 2. Trámite ante el Sistema Interamericano

Debido a la demora injustificada y la falta de garantías en México, el caso llegó al Sistema Interamericano:

- En febrero de 2007 se presentó petición ante la Comisión IDH.
- En mayo de 2021 la Comisión IDH sometió el caso a la jurisdicción de la Corte IDH.
- El 25 de enero de 2023 la Corte IDH emitió sentencia.

4. 3. Sentencia de la Corte IDH

La Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

La Corte declaró la violación de los derechos a la libertad personal, a ser oído, a la presunción de inocencia, a la igualdad ante la ley y a la integridad personal.

Asimismo, declaró la violación del principio del plazo razonable, de la regla de la exclusión de la prueba obtenida bajo tortura y del derecho a las garantías judiciales.

En la sentencia se señala que las detenciones de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz no se efectuaron mediante orden judicial ni en flagrancia, por lo que la Corte IDH determinó que se vulneró el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente.

Daniel García y Reyes Alpízar fueron llevados por primera vez ante una autoridad judicial luego de 47 días el primero y 31 días el segundo, desde que fueron detenidos. En consecuencia, se viola la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se acreditó que Reyes Alpízar fue sometido a torturas por parte de las autoridades del Ministerio Público del Estado de México.

Las declaraciones de Daniel García y Reyes Alpízar, obtenidas en condiciones de coacción y tortura, fueron utilizadas en distintos actos procesales del proceso penal llevado a cabo en su contra, lo que vulneró la Convención Americana.

Se documentó que Daniel García no contó con el derecho de defensa durante su detención y arraigo.

La demora en la investigación y el proceso por más de 20 años no se puede explicar por la complejidad del proceso ni por la conducta de las presuntas víctimas, sino por una actividad dilatoria atribuible al Estado.

Sobre la figura del arraigo, la Corte IDH indicó que, por tratarse de una medida restrictiva de la libertad de naturaleza preprocesal con fines investigativos, resulta contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sobre la prisión preventiva oficiosa, la Corte IDH indicó que resulta contraria a la Convención, ya que no se mencionan las finalidades de la prisión preventiva, ni los peligros procesales que busca evitar: tampoco se exige un análisis de la necesidad

de la medida frente a otras menos lesivas para los derechos de la persona procesada, como lo serían las medidas alternativas a la privación de la libertad.

4.4. Reparaciones dictadas por la Corte IDH

La sentencia de la Corte IDH ordenó al Estado mexicano las siguientes medidas de reparación.

a) Investigación y justicia:
   - Concluir la causa penal en contra de las víctimas.
   - Investigar, procesar y sancionar a los responsables de la tortura.
   - Investigar, procesar y sancionar las demás violaciones a los derechos humanos.

b) Garantías de no repetición:
   - Reformas legislativas: "El Estado deberá dejar sin efecto en su ordenamiento interno las disposiciones relativas al arraigo de naturaleza preprocesal" y "El Estado deberá adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva oficiosa".
   - Capacitación sobre la prohibición de la tortura y métodos de investigación.

c) Medida de satisfacción: Realizar las publicaciones de las sentencias.

d) Medida de rehabilitación: Brindar tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico.

e) Indemnización: El Estado pagará por concepto de daños materiales, inmateriales, así como costas y gastos.

5. La corrupción documentada en estos cuatro casos

Según la Real Academia Española (2024), el término *corrupción* proviene del latín *corruptio* y se refiere, entre otras acepciones, a la "acción y efecto de corromper".

Se puede corromper a una persona, una sociedad, una institución o a un Gobierno. La corrupción es un fenómeno complejo y multifacético que se manifiesta de diversas formas, tiene múltiples causas y efectos.

Según El Colegio de México (2018), la corrupción es el abuso de lo público para beneficio privado, individual o de grupo.

La corrupción en la esfera pública comprende los actos y las omisiones de los servidores públicos, que abusan de su poder e influencia al hacer un uso indebido e intencional de los recursos financieros y humanos a los que tienen acceso, anteponiendo sus intereses personales y los de sus allegados, para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente de forma oculta.

El contexto de corrupción en nuestro país es el siguiente:

- El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es un indicador reconocido a nivel mundial que mide la percepción que tienen ciudadanos, empresas y expertos sobre la corrupción en el sector público de un país. En el año 2024, México obtuvo una calificación de 26 puntos de 100, se ubicó en el lugar 140 de 180 países. Esta es una señal clara de que la corrupción es un problema grave y persistente en nuestro país, que socava la confianza en las instituciones democráticas y limita el desarrollo nacional.
- Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (ICCC) es una herramienta diseñada para evaluar el desempeño de los países de América Latina en la lucha contra la corrupción. Este índice mide la capacidad de los países para detectar, castigar y prevenir actos de corrupción, tomando en cuenta diversos factores como la participación de la sociedad civil, la independencia del poder judicial, la transparencia en las instituciones públicas, entre otros. En el año 2023, México se ubicó en la posición 12 de 15 países medidos, con una puntuación de 3.8 de 10, por lo que es necesario que mejore sus mecanismos de prevención y combate a la corrupción.

5. 1. La corrupción en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México

El fenómeno de la corrupción y la impunidad en el Caso Cabrera y Montiel vs. México se manifestó de la siguiente manera:

- Corrupción por acción: Elementos del Ejército Mexicano detuvieron arbitrariamente a dos personas, a quienes sometieron a tortura para obligarlas a autoinculparse, con el fin de silenciar el activismo ambiental y justificar el despliegue militar en la Sierra de Petatlán. Se trata de una forma de corrupción del proceso penal donde el agente estatal crea pruebas falsas.
- Corrupción por omisión: El juez penal, al observar a los detenidos con evidentes signos de maltrato y confesiones dudosas, omitió su deber de control de convencionalidad. Al dictar una sentencia condenatoria basada en pruebas obtenidas mediante tortura, el Poder Judicial se convirtió en cómplice de la corrupción operativa.
- Corrupción por consentimiento: El Ministerio Público declinó la competencia a favor del Ministerio Público Militar para no investigar la denuncia por tortura, evitando el escrutinio civil sobre las fuerzas armadas y que los perpetradores fueran investigados por sus propios compañeros. Ello derivó en el archivo de la investigación por falta de pruebas.

5. 2. La corrupción en el Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México

El fenómeno de la corrupción y la impunidad en el caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México se manifestó de la siguiente manera:

- Corrupción por acción: La Policía Judicial del Distrito Federal detuvo arbitrariamente a dos personas, para "crear" evidencia mediante la tortura física y psicológica, con el fin de simular eficiencia policial y resolver delitos.
- Corrupción por omisión: El Ministerio Público, al observar a los detenidos con lesiones evidentes y recibir solicitudes de radiografías que confirmaban la tortura, decidió no investigar a los agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal.
- Corrupción por acción: El Ministerio Público formuló una acusación contra los detenidos ante el juez penal, pese a la evidencia de tortura, con el propósito de sostener la acusación penal a toda costa ante la ilegalidad.
- Corrupción por acción: Los juzgados penales y los tribunales de apelación, al tener frente a ellos a personas que denunciaban tortura y presentaban pruebas de coacción, decidieron otorgar valor probatorio a las confesiones basándose en la primera declaración, lo que permitió la impunidad.

5. 3. La corrupción en el caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México

El fenómeno de la corrupción y la impunidad en el caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México se manifestó de la siguiente manera:

- Corrupción por acción: La Policía Federal Preventiva realiza una detención ilegal con el argumento de que las personas detenidas poseían una libreta con información vinculada al grupo Comando Popular Revolucionario "La Patria es Primero"; utiliza la fuerza pública para fines distintos al bien común, y evita el control judicial inmediato con el propósito de obtener declaraciones bajo coacción.
- Corrupción por acción: El Ministerio Público de la PGR solicita el arraigo por 90 días, prolonga una detención arbitraria y trata de construir un caso inexistente mediante la fabricación de delitos, mientras mantiene privadas de libertad a las víctimas.
- Corrupción por acción: Los jueces autorizan el arraigo y la prisión preventiva sin pruebas sólidas, con lo que validan la violación de los derechos humanos de las víctimas. El juzgado valida jurídicamente el abuso de poder y evita que los agentes sean sancionados.
- Corrupción por acción: El Poder Judicial de segunda instancia confirma la sentencia de cohecho, a pesar de que en el proceso principal no se acreditó

el delito de terrorismo. De esta forma se justifica el tiempo que las víctimas pasaron en prisión para evitar que quede en evidencia el actuar indebido de los agentes del Estado.
- Corrupción por acción: El Sistema Penitenciario mantiene a las víctimas en centros de alta seguridad sin una sentencia firme. De esta forma, se les castiga anticipadamente y se consolida la impunidad de quienes las arrestaron injustamente.

5. 4. La corrupción en el Caso García Rodríguez y otro vs. México

El fenómeno de la corrupción y la impunidad en el Caso García Rodríguez y otro vs. México se manifestó de la siguiente manera:
- Corrupción por acción: La Procuraduría General de Justicia del Estado de México detuvo ilegalmente a dos civiles y utilizó la tortura para obtener confesiones, con el objetivo de "resolver" un asesinato de alto impacto político mediante la fabricación de culpables.
- Corrupción por acción: El Ministerio Público solicitó dos arraigos para extender una detención arbitraria y fabricar pruebas, con el objeto de evitar que los detenidos tuvieran acceso a una defensa efectiva mientras se fabricaban las pruebas.
- Corrupción por acción: Los jueces, al autorizar el arraigo y la prisión preventiva sin pruebas sólidas, validaron la violación de los derechos humanos de las víctimas, lo que dio como resultado 17 años de privación de la libertad. De esta forma, se evitó la responsabilidad administrativa y política que implicaba liberar a personas tras años de encierro injustificado.
- Corrupción por omisión: El Ministerio Público y los órganos de control interno de control omitieron, durante 17 años, investigar las denuncias de tortura presentadas por las víctimas, con lo que se protegió a los agentes señalados como responsables.

6. Área de oportunidad para la ética y la integridad pública en estos cuatro casos de la Corte IDH

La ética pública ofrece a los servidores públicos un conocimiento que le permite actuar correctamente ante situaciones complejas y difíciles, lo que puede contribuir a prevenir la corrupción política. Por este motivo, diversas instituciones han aprobado códigos de ética: el Gobierno federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Senado de la República, la Cámara de Diputados, el Gobierno del Estado, y otras instituciones.

La ética es la ciencia directiva de los actos humanos hacia el bien honesto, de acuerdo con la recta razón. La ética es práctica; su fin no es brindar únicamente conocimiento, sino dirigir nuestra actividad hacia lo correcto y verdadero. La ética pública busca el bienestar de la sociedad y el cumplimiento de los objetivos del Estado mexicano.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala que existe una preocupación por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las instituciones y de la democracia. Este tratado internacional firmado por México, y por más de 180 países, exige, en su artículo 8, la implementación de códigos de conducta para funcionarios públicos, con el objeto de combatir la corrupción, promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre los funcionarios públicos.

Por otro lado, según la OECD (2020), "la integridad es uno de los pilares de las estructuras políticas, económicas y sociales y es una piedra angular de la buena gobernanza" (p. 11).

La integridad pública se refiere a la alineación consistente en el cumplimiento de valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y dar prioridad al interés público por encima de los intereses privados en el sector público (OECD, 2017, p. 3).

En México, el artículo 2 fracción VIII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción determina como objetivo establecer acciones que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos.

Las *Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015, establecen que el servidor debe actuar con transparencia, honestidad, lealtad, cooperación, austeridad, sin ostentación y con una clara orientación al interés público.

No se trata solo de cumplir la ley, sino de "desnormalizar" la corrupción y sustituirla por una cultura donde el interés público prevalezca siempre sobre el beneficio privado.

Las sentencias de la Corte IDH que se analizaron en este texto ordenaron al Estado mexicano las siguientes medidas de reparación:

a) Programas y cursos de capacitación sobre investigación diligente en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes y tortura, dirigido al Ministerio Público, Poder Judicial, Policía, personal del sector salud.[10]
b) Capacitar a funcionarios de las Fuerzas Armadas sobre los principios y las normas de protección de los derechos humanos, así como sobre los límites a los que deben estar sometidos.[11]

[10] Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010) párrafo 245.
[11] Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010) párrafo 245.

c) Realizar un seminario de la doctrina de la inmediatez procesal utilizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y hacer llegar las conclusiones a los encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración y la impartición de justicia.[12]
d) Brindar una capacitación sobre los estándares internacionales de la tortura, dirigida a los servidores públicos encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración y la impartición de justicia.[13]
e) Dejar sin efecto en su ordenamiento interno las disposiciones relativas al arraigo de naturaleza preprocesal.[14]
f) Adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva.[15]
g) Ofrecer capacitación sobre la prohibición absoluta de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en la investigación de todo crimen.[16]

Como bien lo advertía Mahatma Gandhi, "nuestros pensamientos y hábitos forjan nuestro destino"; por tal motivo, estas sentencias deben utilizarse como herramientas pedagógicas para transformar el servicio público, mediante:

- Capacitación en investigación en casos de tratos crueles inhumanos y tortura.
- Capacitación en derechos humanos, ética ambiental y límites para las fuerzas armadas.
- Capacitación sobre la inmediatez procesal en materia penal.
- Capacitación sobre la prohibición absoluta de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en la investigación de todo crimen.
- Capacitación sobre el arraigo bajo los estándares interamericanos.
- Capacitación sobre prisión preventiva bajo los estándares interamericanos.

h) Promoción de la ética y la integridad pública.

7. Conclusiones

La corrupción es el caldo de cultivo para las violaciones de derechos humanos. Las lecciones de la Corte IDH para México son claras: la ética y la integridad públicas no son accesorios del servicio público, sino su columna vertebral. Un sistema que permite la tortura o la prisión indefinida es un sistema con fallas de integridad

[12] Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México (2013) párrafo 88.
[13] Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México (2013) párrafos 92 y 93.
[14] Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México (2022), Caso García Rodríguez y otro vs. México (2023).
[15] Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México (2022), Caso García Rodríguez y otro vs. México (2023).
[16] Caso García Rodríguez y otro vs. México (2023), párrafo 306.

que requieren una reforma estructural basada en los principios de honradez, legalidad y transparencia.

El caso de Cabrera García y Montiel Flores, campesinos ecologistas, marcó un precedente en la defensa de los derechos humanos en contextos de militarización. La sentencia de la Corte IDH dejó claro que la seguridad nacional no es un cheque en blanco para pisotear la dignidad humana ni para silenciar a quienes defienden el patrimonio natural de sus comunidades. Como sostiene el pensamiento garantista, la verdadera fuerza de un Estado no reside en sus armas, sino en su capacidad de someter el ejercicio del poder al imperio de la ley y el respeto a los derechos fundamentales.

El caso de García Cruz y Sánchez Silvestre nos indica que la tortura es el cáncer del debido proceso. No basta con liberar a quien fue encarcelado injustamente, el Estado debe transformar sus instituciones para que el Ministerio Público y los jueces dejen de ser cómplices de la violencia policial.

El caso de Tzompaxtle Tecpile cuestiona los métodos de investigación y nos indica que la seguridad pública no puede lograrse a costa de la libertad personal. Esta sentencia establece que ninguna norma jurídica puede estar por encima de los tratados internacionales en materia de derechos humanos si vulnera la dignidad y la presunción de inocencia de las personas.

El caso de García Rodríguez deja claro que no se puede combatir el crimen cometiendo otros delitos desde el Estado. Como aprendizaje establece que la prisión preventiva no puede ser la regla, sino una excepción extrema, y que el arraigo es una figura incompatible con la Convención Americana de Derechos Humanos por ser, en esencia, una detención para investigar y no una investigación para detener.

Para el Sistema Anticorrupción estas sentencias son áreas de oportunidad para brindar capacitación sobre la prohibición absoluta de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en la investigación de todo crimen; capacitación sobre el arraigo y prisión preventiva oficiosa bajo los estándares interamericanos, y promoción de los derechos humanos y la integridad pública.

Para combatir la corrupción es necesario desnormalizarla, para lo cual es preciso asumir la responsabilidad de que las acciones que se realizan tienen consecuencias, que el actuar ciudadano y del gobernante deben hacerse de forma correcta y apegada a derecho. La ética y la integridad pública son los vehículos de transformación del pensamiento corruptor por un pensamiento íntegro.

Para gobernar bien, se requieren personas con gran capacidad que hayan logrado conquistar sus pasiones y sean dueñas de sí mismas. Personas que comprendan que el deber está por encima del poder.

Finalmente, concluimos con una frase de Mahatma Ghandi, quien fue abogado, político y pensador indio: "Cuida tus pensamientos, porque se convertirán en tus palabras. Cuida tus palabras, porque se convertirán en tus actos. Cuida

tus actos, porque se convertirán en tus hábitos. Cuida tus hábitos, porque se convertirán en tu destino".

Referencias

Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 220 (Corte IDH 26 de noviembre de 2010).

Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, Diario Oficial de la Federación (2015).

Colegio de México A.C. [@VideosColmex]. (2018a, 24 de mayo). *Módulo 1 Corrupción* [Video]. YouTube. https://youtu.be/O1zdICeRsn8

Colegio de México A.C. [@VideosColmex]. (2018b, 24 de mayo). *Módulo 1 Definiendo la corrupción* [Video]. YouTube. https://youtu.be/qVe3uR07HWs

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 31 de octubre de 2003. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 273 (Corte IDH 26 de noviembre de 2013).

García Rodríguez y otro vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 478 (Corte IDH 25 de enero de 2023).

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Diario Oficial de la Federación (2016 & rev. 2021).

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. https://redanticorrupcion.com/wp-content/uploads/2017/12/recomendacion-sobre-integridad-OCDE.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es

Real Academia Española. (2024). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed., actualización 2024). https://dle.rae.es/

Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación (2015).

Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 470 (Corte IDH 7 de noviembre de 2022).

Vergara, M. [@CarlosEduardoVergaraMonroy]. (2023, 3 de noviembre). *Sistema Interamericano de Derechos Humanos* [Video]. YouTube. https://youtu.be/lkJAY8N-ZWs

Vergara, M. [@CarlosEduardoVergaraMonroy]. (2024, 11 de abril). *¿Qué es la Corrupción?* [Video]. YouTube. https://youtu.be/Azvj8EhF8tc
Vergara, M. [@CarlosEduardoVergaraMonroy]. (2026a, 12 de febrero). *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia de la Corte Interamericana de DDHH* [Video]. YouTube. https://youtu.be/PCAaLsuNWF4
Vergara, M. [@CarlosEduardoVergaraMonroy]. (2026b, 13 de febrero). *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México, Sentencia de la Corte Interamericana de DDHH* [Video]. YouTube. https://youtu.be/VqUzdSMsZH4
Vergara, M. [@CarlosEduardoVergaraMonroy]. (2026c, 23 de febrero). *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* [Video]. YouTube. https://youtu.be/Fh1qkC5CsMc
Vergara, M. [@CarlosEduardoVergaraMonroy]. (2026d, 24 de febrero). *Caso García Rodríguez y otro vs. México, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* [Video]. YouTube. https://youtu.be/At14MuJZe-k

Capítulo 14

El juicio de lesividad como mecanismo de prevención y combate a la corrupción

Claudia Méndez Vargas

Resumen

El juicio de lesividad está previsto en la legislación administrativa, tanto federal como estatal, con la finalidad de enmendar errores o actuaciones que pudieran ser el resultado de actos de corrupción cometidos por servidores de la Administración Pública que, en el ejercicio de sus funciones, favorezcan a gobernados en detrimento del interés general y del bien común, siempre y cuando no sea posible remediarlo por el propio servidor público o su superior jerárquico, sino que se requiera un proceso sujeto a decisión jurisdiccional. En estos casos, la propia administración demanda ante la autoridad competente la nulidad del acto o de los actos que se hayan emitido y se consideren apartados de la legalidad, con el propósito de volver las cosas, en la medida de lo posible, al estado que guardaban antes de su emisión. En ese sentido, el servidor público legitimado para acudir al tribunal en representación del órgano en el que se haya tomado la decisión —como puede ser un ayuntamiento, caso en el cual la legitimación recae por ministerio de ley en el síndico municipal— será quien incoe el procedimiento a través de la presentación de una demanda y busque obtener sentencia en la que se declare la nulidad del acto o de los actos ilegales, a fin de restituir el interés público frente al beneficio obtenido por el particular, resarcir en lo posible el daño causado o evitar que este se produzca.

Abstract

The lesividad *proceeding is provided for under both federal and state administrative law as a mechanism for correcting errors or actions that may result from acts of corruption committed by public officials who, in the exercise of their duties, improperly favor private*

individuals to the detriment of the public interest and the common good, provided that the matter cannot be remedied by the official concerned or by that official's hierarchical superior and instead requires adjudication through a judicial proceeding. In such cases, the public administration itself brings an action before the competent authority seeking the annulment of the act or acts deemed unlawful, with the aim of restoring, insofar as possible, the legal and factual situation that existed prior to the issuance. Accordingly, the public official with legal standing to appear before the court on behalf of the body that issued the challenged decision—for example, a municipal council—is responsible for initiating the proceeding by filing a claim and seeking a judgment declaring the unlawful act or acts null and void. The purpose is to restore the primacy of the public interest over any undue benefit obtained by the private individual, to redress, as far as possible, the harm caused, or to prevent further damage.

Introducción

Los llamados *detentadores del poder* se ven impelidos, desde la deontología, a enmarcar su actuación bajo los principios de legalidad, simplificación, equidad, economía, celeridad, objetividad, sencillez, eficacia y publicidad. No obstante, en virtud de la naturaleza del ser humano como ente racional caracterizado por el factor volitivo, incurren con frecuencia en conductas que contrarían dichos principios. En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha planteado lo siguiente:

> Es verdad que todas las autoridades del Estado Mexicano, en cualquier orden de gobierno y en los ámbitos de sus respectivas competencias deben actuar de forma diligente, eficaz y eficiente, así como con estricto apego a la Constitución Federal, los tratados internacionales, a las leyes y demás ordenamientos jurídicos aplicables, también es cierto que al tratarse de individuos que cuentan con razón así como voluntad, en quienes recae el ejercicio de la administración, éstos son susceptibles de incurrir en negligencia ya sea por desconocimiento o incluso en forma deliberada, por lo que resulta necesario contar con esquema que permita que las actuaciones ilegales puedan ser regularizadas en algunos casos en forma oficiosa por quien pretende enmendar un error cometido y puede hacerse por sí o bien por el superior Jerárquico de éste, existiendo para ello la figura de la nulidad del acto administrativo[17] (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2018, p. 340).

[17] Véase juicio de lesividad. Constituye un mecanismo cuya finalidad es hacer cumplir el orden jurídico mexicano y se fundamenta en el principio de que el error no puede imperar sobre el interés público. Registro 2018699.

En efecto, las autoridades estatales eventualmente pueden revocar sus determinaciones una vez que las emiten, pero solamente a través de procedimientos especiales que la propia ley establece, a efecto de garantizar el derecho humano a la seguridad jurídica, contemplado en diversos preceptos constitucionales, principalmente en el artículo 16[18] que les impone fundar y motivar la causa de todo procedimiento, debiendo entender por *fundar* lo siguiente:

> Que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas[19] (SCJN, 1995, p. 175).

No obstante, hay casos en los que la autoridad no puede *motu propio* enmendar el error y esto debe desahogarse a través de un juicio llamado *de lesividad* entrañando este vocablo el adjetivo *lesivo* y que puede conceptualizarse como aquello que causa o puede causar lesión, daño o perjuicio[20], el cual busca justamente enmendar un error o subsanar una actuación mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional. Esta situación se presenta cuando se advierte que se ha favorecido de forma ilegal a algún particular con la emisión del acto administrativo[21] definido en la ley como se indica a continuación:

> La declaración unilateral de voluntad dictada por Autoridad Administrativa en ejercicio de sus atribuciones legales o reglamentarias, que se exterioriza de manera concreta y ejecutiva, que tiene por objeto la creación, modificación, transmisión, reconocimiento o la extinción de situaciones jurídicas tendientes a la satisfacción del interés general (Congreso del Estado de Baja California Sur, 2018).

Por virtud del juicio de lesividad, el servidor público legitimado para ello deberá incoar un procedimiento a través de la presentación de una demanda en la que plantee la pretensión de anular los actos emitidos de manera ilegal, en aras de restituir el interés público frente al beneficio obtenido por el particular, resarcir en lo posible el daño causado o evitar que llegue a consumarse.

---

[18] El correlativo en nuestro Estado es el artículo 15 de la *Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.*

[19] Jurisprudencia con registro: 394216.

[20] Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima primera edición, página 1246.

[21] Artículo 2, fracción I, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese tenor, el artículo 20, tercer párrafo de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado y los Municipios de Baja California Sur (2018), establece que:

> El servidor público responsable del acto administrativo podrá reconocer de oficio su anulabilidad, informando al superior jerárquico. La nulidad o anulabilidad del acto administrativo será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad o anulabilidad será declarada por él mismo. También podrá ser revocado de oficio, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previstos en la Ley.
>
> Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio al Acto Administrativo y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal, salvo en los casos en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable.
>
> Cuando se trate de actos favorables al interesado, la autoridad competente podrá ejercer su acción ante el Tribunal, dentro de un año siguiente a la fecha en que haya sido notificada la resolución. En caso de que dichos actos tengan efectos de tracto sucesivo, la autoridad competente podrá demandar la nulidad, en cualquier momento, pero la sentencia que el órgano jurisdiccional administrativo dicte sólo podrá retrotraer sus efectos hasta los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

En consecuencia, podemos derivar las siguientes implicaciones y alcances de un juicio de lesividad:

a) El juicio en estudio es procedente cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular derivado de un acto viciado, es decir, que no cumple con los requisitos necesarios para su validez y, por lo tanto, es anulable.
b) Es requisito que los ordenamientos jurídicos aplicables no permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos, salvo cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable.
c) Quien conoce del juicio es el Tribunal de Justicia Administrativa.
d) El plazo para demandar la nulidad en estos casos es de un año siguiente a la fecha en que haya sido notificada la resolución que se busca anular.
e) Si se trata de actos que tengan efectos de tracto sucesivo, la autoridad puede demandar en cualquier momento, pero la sentencia sólo retrotraerá sus efectos hasta cinco años antes de que se haya incoado el juicio.

Del trámite del juicio de lesividad

Este proceso se desarrolla conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, en el que la autoridad se constituye como actor y plantea la pretensión de anular la resolución o las resoluciones que hayan beneficiado a un gobernado, cuando tengan un origen irregular y resulten en detrimento del interés general. Por ejemplo, podría ocurrir que un ayuntamiento autorizara la venta de un inmueble ubicado en un bulevar o un parque, bienes que son inalienables por pertenecer al dominio público.

Presentada la demanda, el tribunal analizará los requisitos de procedibilidad: que la acción se haga valer dentro del plazo correspondiente; que, en efecto, se trate de un acto susceptible de impugnarse a través del juicio de lesividad; y que el servidor público que firme la demanda esté legitimado legalmente para hacerlo, como puede ser el síndico municipal, en su carácter de representante legal del Ayuntamiento. A menos que exista una causal manifiesta de improcedencia, se admitirá el escrito y se turnará al servidor público que corresponda, quien podrá resolver, de forma individual o colegiada, según el funcionamiento previsto en la ley orgánica del ente jurisdiccional[22].

El o la magistrada instructora emite un acuerdo en el que ordena emplazar a la persona favorecida con la resolución para otorgarle la garantía de audiencia. Esta cuenta con treinta días hábiles a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la demanda, la cual surte efectos al día siguiente hábil de haberse realizado la notificación.

Una vez que la parte demandada, es decir, el particular, conteste la demanda y atienda cada uno de los puntos indicados en la demanda, deberán prepararse y desahogarse las pruebas ofrecidas por las partes que requieran una práctica particular, como alguna inspección o una prueba pericial. Después, se otorgará un plazo de cinco días para expresar alegatos, esto es, los argumentos finales mediante los cuales las partes expondrán razonamientos lógico-jurídicos para sostener que les asiste la razón, con apoyo en el material probatorio aportado, los principios procesales y los criterios de jurisprudencia.

Con independencia de que se formulen alegatos, el o la magistrada instructora tendrá un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para emitir una sentencia definitiva, de acuerdo con la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur (2018). Esta resolución es impugnable a través del recurso de revisión y, eventualmente, a través del juicio de amparo como medio

[22] En el caso de Baja California Sur, el Tribunal de Justicia Administrativa cuenta con tres salas unitarias de competencia mixta.

extraordinario para salvaguardar que las decisiones de las autoridades se ajusten al contenido de nuestra Constitución.

Cabe señalar que el juicio de lesividad surgió en México durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río, quien promulgó la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936. Mediante esta ley se instauró el Tribunal Fiscal de la Federación, que inició operaciones en el año de 1937[23], y se estableció la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público demandara a los particulares favorecidos indebidamente. En la actualidad, el juicio se contempla tanto en la legislación federal como en la estatal; no obstante, no es un procedimiento ampliamente conocido ni se instaura con la frecuencia que pudiera pensarse, pese a contar con más de ochenta años de existencia (Ley de Justicia Fiscal, 1936).

Con base en la naturaleza del juicio de lesividad, se considera que constituye un mecanismo que contribuye a prevenir y también a combatir la corrupción, por las consideraciones que se exponen a continuación.

Mediante decreto, de fecha 27 de mayo de 2015, se estableció el marco normativo en el que se sustenta el actual Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual convergen diversas instituciones federales y estatales con injerencia en la materia. Para ello, se modificaron más de diez preceptos de la Constitución Federal y se creó la estructura necesaria para expedir la legislación secundaria necesaria correspondiente. La integración del sistema quedó prevista en el artículo 113 constitucional, que establece:

> El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:
>
> I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como por un representante del Tribunal de Disciplina Judicial y otro del Comité de Participación Ciudadana;
>
> II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la ren-

[23] Véase la versión pública de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, en el juicio de lesividad JAL-43/2013-III. Página 23.

dición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

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

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 113).

En consecuencia, dicha estructura fue replicada, con las adaptaciones necesarias, en el artículo 160 Bis de la *Constitución del Estado de Baja California Sur*. La reforma estableció diversos imperativos en los ámbitos federal y estatal para hacer posible su puesta en marcha a partir del esquema jurídico preexistente. Una de las consecuencias fue la reestructuración de la impartición de justicia administrativa y la creación de diversos entes estatales con competencia para resolver controversias entre los particulares y la administración pública a la que se agregó la referente a la sanción de faltas administrativas graves previstas en el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en las que pueden verse involucrados tanto servidores públicos como particulares.

Se considera necesario precisar que, si bien la regulación constitucional de la conducta de los servidores públicos se observa desde la Constitución de 1857, su evolución y eficacia han tardado en materializarse. La madurez propia del país y su contexto internacional han llevado a reconocer la necesidad de acelerar el paso, de tal manera que el actual sistema anticorrupción constituye un esquema inédito que conjuga la participación de diversos engranes y coloca en el centro la participación ciudadana. Asimismo, incorpora el factor digital mediante una plataforma destinada a facilitar la vigilancia permanente y prevenir, de la manera más eficaz posible, la corrupción, definida por la Real Academia Española de la lengua en su tercera acepción como "En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores" (Real Academia Española, 1992).

En ese tenor, resulta pertinente la tesis aislada *Sistema Nacional Anticorrupción. Su génesis y su finalidad*, en la que se explica que el sistema atiende al compromiso de México de combatir la corrupción, dado el nivel elevado que presenta:

Ante el deber asumido por el Estado Mexicano en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, con la participación de las principales fuerzas políticas nacionales, se reformaron disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos

> Mexicanos en materia de combate a la corrupción, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, mediante las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como la institución adecuada y efectiva encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento. En ese contexto, dentro del nuevo marco constitucional de responsabilidades, dicho sistema nacional se instituye como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, fiscalización, vigilancia, control y rendición de las cuentas públicas, bajo los principios fundamentales de transparencia, imparcialidad, equidad, integridad, legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia y economía; mecanismos en los que la sociedad está interesada en su estricta observancia y cumplimiento (SCJN, 2019, p. 5361).

Ahora bien, la figura de lesividad evidentemente no surge con el sistema anticorrupción, ya que cuenta con raíces profundas en la historia de México, pero comparte con este la necesidad de normalizarse, conocerse y aplicarse con mayor frecuencia. Como se ha señalado, puede coadyuvar sustancialmente en la prevención de la corrupción al permitir que se devuelva al patrimonio público aquello que se desincorporó de este de forma indebida. Con ello, la eficacia del sistema es mayor, pues, en los asuntos en los que se juzga a los servidores públicos por hechos de corrupción, ya sea en la vía administrativa o en la vía penal, en la gran mayoría de los casos el acto del servidor público no se deshace y, con ello, permanece el daño al interés general.

Por lo tanto, aunque el juicio de lesividad se regula en la legislación inherente al juicio de nulidad o procedimiento contencioso administrativo, constituye un aliado en la prevención y el combate a la corrupción, porque, al anular el acto administrativo y sus consecuencias irregulares, se devuelve al erario público lo extraído ilegalmente o se reivindica el patrimonio de una colectividad, restituyéndose con ello el orden jurídico quebrantado por una mala praxis en el servicio público, con independencia de que su origen haya sido la negligencia o una conducta dolosa.

A manera de ilustración, se narra a continuación el desarrollo de un juicio de esta naturaleza, instruido durante el periodo en que la coautora de esta obra se desempeñó como magistrada titular de la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, creado como parte de la instauración del Sistema Estatal Anticorrupción.

El juicio de lesividad fue incoado en el año 2022, por un síndico municipal, quien planteó anular un dictamen aprobado por el cabildo de un ayuntamiento del estado de Baja California Sur. Dicho dictamen aprobó la construcción y el desarrollo de un proyecto inmobiliario en el que se generarían más de cinco mil lotes, pese a que existía un dictamen previo en el que la comisión competente en materia de ecología había determinado que el desarrollo no resultaba viable. Posteriormente, se solicitó a otra comisión competente en un área distinta la elaboración de un nuevo dictamen, que fue emitido en sentido positivo y, con el respaldo del presidente municipal, se aprobó. El dictamen cuya nulidad se demandó contenía diversas condiciones aprobadas también por el cabildo municipal:

a) La construcción de una planta desaladora que diera abasto suficiente a los lotes en que se subdividiría el predio.
b) Que se incorporara una planta de tratamiento de aguas residuales para el reaprovechamiento de esas aguas en sus propias áreas verdes.
c) Que se entregara al organismo operador del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento del municipio en cuestión el dominio pleno del pozo de agua ubicado en el predio en el que se generarían los lotes.
d) Que se estableciera un régimen condominal para que los servicios públicos fueran tarea y responsabilidad del desarrollador.

Cabe destacar que uno de los obstáculos que se presentaron en el desarrollo del juicio fue que la persona moral demandada y favorecida con el dictamen realizó conductas para evadir la notificación, por lo que debió solicitarse el apoyo de autoridades homólogas en otro estado de la República para lograr el emplazamiento a juicio. Esto implicó más de un año y, por ello, aunque el juicio inició en el año 2022, la sentencia definitiva de primera instancia se emitió hasta el mes de diciembre de 2024. En su defensa argumentaron:

a) Prescripción de la acción de lesividad y, consecuentemente, la configuración del consentimiento tácito por parte de la autoridad actora.
b) Falta de legitimación del síndico para presentar la demanda, pues este carecía de facultades para promover el juicio, con lo que, a su juicio se violaba el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Alegó que la demanda obedeció a la instrucción del Ayuntamiento para que el síndico, en su nombre y representación, de forma coordinada con la Dirección de Asuntos Jurídicos, ejercitara los recursos legales que procedieran. Por ello, sostuvo que el síndico, de forma individual y aislada, carecía de facultades para demandar unilateralmente, toda vez que el Ayuntamiento lo había autorizado a ejercer cualquier recurso en coordinación con dicha dirección.

c) Se argumentó también que los actos impugnados no constituían actos administrativos, lo cual es requisito *sine qua non* para el juicio de lesividad, y que el dictamen era una mera propuesta sujeta a la aprobación del ayuntamiento, sin reunir los requisitos de un acto administrativo. Se sostuvo que no constituían una manifestación de voluntad del ayuntamiento, sino que fueron emitidos por una comisión edilicia que no creó, modificó, transmitió, reconoció ni extinguió alguna situación jurídica concreta. Por tanto, se trataba de una mera propuesta sujeta a la aprobación del ayuntamiento, y no constituyó una resolución definitiva. En todo caso, el acto definitivo sería el acuerdo que emitió el ayuntamiento mediante el cual se aprobó el dictamen, pues este exteriorizó la voluntad por la que se crearon situaciones jurídicas de interés general, como el cambio de uso de suelo para el desarrollo y la construcción del proyecto materia del juicio de lesividad.

Tales argumentos fueron analizados y desvirtuados en la sentencia. Se estimó que no se actualizaban las causales invocadas por el demandado, pues se acreditó que la autoridad actora se encontraba dentro del plazo de un año establecido por la Ley del Procedimiento Administrativo para incoar el procedimiento. Este plazo empezaría a contar a partir de la fecha de aprobación por el cabildo y, en el caso concreto, se tuvo certeza de que no había fenecido.

Asimismo, se estableció que el síndico es quien legalmente tiene la representación del Ayuntamiento, con independencia de con quien se coordine para llevar a cabo una acción en defensa de la persona moral oficial, y que no se requería la mancomunidad de firmas en la demanda, ello con fundamento en la ley orgánica del ayuntamiento.

También se aclaró que la autoridad actora no demandaba de forma aislada el dictamen en el que se propuso otorgar el cambio de uso de suelo para desarrollar un proyecto inmobiliario, sino la nulidad de la aprobación de ese dictamen en una sesión de cabildo, asentada en un acta en la que se emitieron instrucciones para materializar el proyecto, con lo que el acto adquirió vigencia en la vida jurídica.

Al no prosperar los argumentos de forma, se procedió al estudio de fondo de los conceptos de impugnación expuestos por el Ayuntamiento demandante, que sustancialmente manifestó:

a) Que el dictamen aprobado por el cabildo procedía de una autoridad incompetente.
b) Que los acuerdos derivados de la aprobación del dictamen materia del juicio de lesividad resultaban contrarios a las disposiciones del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población del ayuntamiento en el que se presentó la demanda.
c) Que el dictamen resultaba incongruente porque la resolución implicaba que, de estimarse procedente, se otorgara el uso de suelo sin considerar las normas aplicables del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población del Municipio, las cua-

> les aunque no están precedidas por un proceso legislativo, tienen rango reglamentario porque su observancia es obligatoria para los habitantes del municipio en cuestión.

Una vez analizados los argumentos de la parte actora y la defensa de la parte demandada, así como las pruebas aportadas y los alegatos correspondientes, de conformidad con el artículo 57 de la *Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur* (2018), la magistrada instructora llegó a la conclusión de que le asistía la razón al ayuntamiento, por lo que se señala a continuación.

Aunque el particular demandado ofreció una prueba pericial, no demostró, a juicio de la magistrada instructora, que el desarrollo inmobiliario fuera compatible con el Programa de Desarrollo Urbano, en el que se establece una tabla de compatibilidad de uso de suelo, con las categorías de usos permitidos, prohibidos y condicionados. Al expediente se aportó la opinión técnica de la directora integral de Gestión de la Ciudad, quien dictaminó que el predio cuyo cambio de uso de suelo se solicitó contaba con mas de 70% del área clasificada como de protección ecológica de aprovechamiento y que solo resultaba compatible con el uso agrícola.

El dictamen emitido por la Comisión Edilicia de Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito del ayuntamiento de un municipio de Baja California Sur, de fecha 15 de enero de 2021, propuso el desarrollo y la construcción de un proyecto inmobiliario. Al ser aprobado en sesión de cabildo, se asentaron en el acta correspondiente las siguientes condiciones:

a) Establecer una planta desaladora para abastecer a 4,600 lotes.
b) Incorporar una planta de tratamiento de aguas residuales para permitir el riego de áreas verdes con agua tratada.
c) Otorgar al organismo operador de agua potable y alcantarillado el dominio del pozo de agua ubicado en el predio.
d) Establecer un régimen condominal para que los servicios públicos fueran tarea del desarrollador.

Asimismo, se instruyó al secretario general del ayuntamiento para que diera seguimiento al otorgamiento de la autorización una vez solventadas las condiciones mencionadas. Se concluyó que tanto el dictamen como los acuerdos aprobados por el cabildo, mediante los cuales se autorizó el cambio de uso de suelo, se realizaron en contravención de los lineamientos referentes a la viabilidad de dicho cambio. Por tanto, se anularon para el efecto de que el Ayuntamiento repusiera todo el procedimiento y, en su caso, emitiera un nuevo dictamen siguiendo los lineamientos del Programa de Desarrollo Urbano con apego a la Ley Estatal de Desarrollo de Baja California Sur. En particular, se invocó el artículo 17, cuyo último párrafo establece la nulidad de aquellos actos emitidos en contravención a dichos lineamientos. Así

se determinó en la sentencia, cuyo resolutivo segundo señaló: "Se NULIFICAN las resoluciones impugnadas para el efecto y por los fundamentos y motivos expuestos en el considerando CUARTO de la presente resolución".

En conclusión, se considera que el juicio de lesividad es una herramienta útil en la prevención y el combate a la corrupción en la administración pública, ya que por virtud de este, se pueden anular actos ilegales o producto de la negligencia que afecten al interés público, por lo que se considera un aliado del Sistema Anticorrupción.

Referencias

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. (1975, 15 de enero). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.* https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/1486-constitucion-politica-bcs

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación.* https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016, 18 de julio). *Diario Oficial de la Federación.* https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf

Ley de Justicia Fiscal. (1936, 31 de agosto). *Diario Oficial de la Federación.* https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=190360&pagina=6&seccion=2

Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado y los Municipios de Baja California Sur. (2018, 14 de mayo). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.* https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/7829-ley-de-procedimientos-administrativos-para-el-estado-y-los-municipios-de-b-c-s

Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur. (2018, 14 de mayo). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.* https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/7827-ley-de-procedimientos-contencioso-administrativo-para-el-estado-de-b-c-s

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur. (2017, 27 de junio). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.* https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/2770-ley-organica-del-tribunal-de-justicia-administrativa-del-estado-de-baja-california-sur

Real Academia Española. (1992). *Diccionario de la lengua española* (21.ª ed.). Espasa-Calpe.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1995). Fundamentación y motivación (Tesis 260, registro digital 394216). Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte SCJN, p. 175. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/394216

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). Juicio de lesividad. Constituye un mecanismo cuya finalidad es hacer cumplir el orden jurídico mexicano y se fundamenta en el principio de que el error no puede imperar sobre el interés público (Tesis 1a. CLV/2018 [10a.], registro digital 2018699). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Libro 61, Tomo I, p. 340. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018699

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Sistema Nacional Anticorrupción. Su génesis y finalidad (Tesis I.10o.A.107 A [10a.], registro digital 2020037). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Libro 67, Tomo VI, p. 5361. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020037

Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo. (2017). *Resolución del juicio de lesividad JA-L-0043/2013-III* (Tercera Sala, con voto concurrente). https://portal.tjamich.gob.mx/sisofi/uploads/23-05-2017/RESOLUCION_JA-L-0043-2013-III_TERCERA_CON_VOTO_CONCURRETE_1RA.

Semblanzas

Coordinadores

Francisco Javier Martínez Monge

Politólogo y profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS). Su trayectoria profesional combina la gestión pública y la innovación académica. Doctor en Gestión y Negocios, maestro en Administración Estratégica orientada al Desarrollo Regional, y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UABCS.

Su labor académica incluye la organización de más de diez congresos internacionales tanto en México como en el extranjero. Como investigador y autor, ha contribuido con capítulos sobre transporte y desarrollo sustentable, creando un modelo para promover la integridad en las organizaciones y aportando una visión integrada entre la investigación y la gestión operativa orientada a soluciones prácticas para el desarrollo regional. Actualmente, colabora en un proyecto sobre gestión e integridad promovido por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur, en coedición con la UABCS y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Ricardo Bórquez Reyes

Profesor investigador de tiempo completo, adscrito a la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Estudia el cambio global, con énfasis en desarrollo, turismo y derechos humanos. Doctor en Ciencias con orientación en manejo sustentable. Cuenta con el reconocimiento de perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) y es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Es integrante del Núcleo Académico Básico del Posgrado Interinstitucional en Derechos Humanos, autor de artículos en revistas especializadas y coordinador de libros y proyectos de investigación relacionados con derechos humanos, turismo y prospectiva. Ha dirigido más de cien trabajos de titulación en licenciatura y posgrado, y coorganizado el Seminario Nacional en Derechos Humanos.

Forma parte del Cuerpo Académico Región, Economía y Desarrollo (UABCS-CA-52), reconocido por el PRODEP, en el cual trabaja las siguientes líneas de investigación: cambio global y desarrollo, y turismo y desarrollo regional. Es integrante de las redes Interinstitucional de Derechos Humanos e Iberoamericana de Prospectiva. Dos de sus textos más recientes son: Bórquez R. y Ramírez D., coords. (2024), *Tópicos selectos de investigación en derechos humanos*; y Yee S. y Bórquez R. (2024), *Tirando de los hilos del devenir: el juego de los actores*.

Servando Espinoza Villavicencio

Arquitecto sudcaliforniano y maestro en Valuación Inmobiliaria, Industrial y de Bienes Nacionales; actualmente se desempeña como secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur. Cuenta con más de 18 años de experiencia en la administración pública de su entidad natal, a lo largo de los cuales ha fungido como auditor, director en áreas de control de obras, normatividad de contrataciones públicas y programas federales, y encargado de despacho de la Contraloría General del Gobierno del estado; también ha efectuado trabajos de supervisión y fiscalización directa de fondos públicos federales y estatales; ejecutado auditorías conjuntas con la Secretaría de la Función Pública (hoy Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno) y participado como enlace del Gobierno estatal con la Auditoría Superior de la Federación.

Ha realizado trabajos de mejora a la gestión pública, desarrollado e impartido conferencias, capacitaciones y asesorías tanto a unidades gubernamentales como al sector empresarial a través de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Participó como panelista en las ediciones 2024 y 2025 de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, en espacios sobre la política e inteligencia anticorrupción, el cruce de sistemas de datos públicos y la simplificación administrativa a través de un gobierno digital. En 2012 recibió la medalla de oro del Honorable Congreso del Estado de Baja California Sur, con el premio Estatal de la Juventud "Actividades Productivas", por sus aportaciones en los sectores público y privado.

Gustavo Rodolfo Cruz Chávez

Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), de la cual fue rector durante el periodo 2011-2019. Licenciado en Economía por la UABCS, maestro en Economía por Universidad de Guadalajara y doctor en Desarrollo Económico y Sectorial Estratégico por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Fungió como secretario de Educación Pública de Baja California Sur (2021) y director general del CECYTE-BCS (2019). Forma parte

del Cuerpo Académico de Políticas Públicas y Desarrollo Económico (CAPPYDE) número 48. Cuenta con el reconocimiento de perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) y pertenece al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Sus líneas de interés son el desarrollo económico, el turismo y las políticas públicas. Ha escrito capítulos de libro, artículos en revistas indexadas, y dictado ponencias en eventos internacionales. Destaca su labor de vinculación con comunidades rurales, como parte de la cual apoya a mujeres en situación de violencia e instituciones educativas de nivel básico y medio superior.

Autoras y autores

Alberto Francisco Torres García

Profesor-investigador de tiempo completo titular C en la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) desde 2006. Es doctor en Relaciones Transpacíficas por la Universidad de Colima (2013), además de maestro en Estudios Sociales y Humanísticos de Frontera (con orientación en Economía Internacional) y licenciado en Comercio Exterior por la UABCS. Desde 2015 ostenta el nivel I en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) y posee el reconocimiento perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Como integrante destacado del Cuerpo Académico de Políticas Públicas y Desarrollo Económico, sus líneas de investigación se centran en el desarrollo económico, la competitividad, los negocios internacionales y la sustentabilidad. Su producción científica es prolífica, con artículos arbitrados, libros coordinados y participación con capítulos de libro. En el ámbito de la docencia y gestión, imparte clases a nivel licenciatura, maestría y doctorado, y ha participado en la actualización de trece planes de estudio en la UABCS. Su labor se extiende a la formación de capital humano con la dirección de trabajos de titulación a nivel licenciatura y posgrado.

En el ámbito de la gestión, ha sido coordinador de carreras, director de Servicios Escolares (2011-2015) y secretario de Administración y Finanzas (2015-2024) en la UABCS. Como comunicador de la ciencia, mantiene una presencia constante mediante sus columnas de opinión y es el creador del proyecto audiovisual *Torres de los Negocios*, orientado a fortalecer las capacidades estratégicas de las mipymes. Colabora activamente en redes de prestigio como la Red Internacional de Competitividad, Política Pública y Turismo, y el Grupo de investigación interdisciplinar e interinstitucional "China en la Esfera Económica Global del Siglo XXI"

Alejandro Karim Mendoza

Licenciado en Comunicación y maestro en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS). Participante del seminario de verano U.S. Political Institutions and the U.S.-Mexico Relation de la School of Global Policy and Strategy de la University of California San Diego. Realizó diversas producciones en el Centro de Radio y Televisión Universitaria (UABCS) entre 2010 y 2013. Fungió como responsable de los proyectos editoriales *Gaceta electrónica* de la UABCS, la sección *Zona UABCS* del diario *Tribuna* de Los Cabos, del suplemento *Punto Universitario* en el *Diario de La Paz*, y también como coordinador del proyecto Círculo de Lectura Universitario (CLUBCS) durante 10 años. Escribió un capítulo del libro *Debate mediático* (2017). Ha trabajado en diversas áreas de la administración de la UABCS, como jefe del Departamento de Difusión Cultural (2013-2015), secretario auxiliar de la Secretaría General (2015-2019) y secretario particular del rector (2019 a la fecha).

Andrea Carolina Núñez Cota

Licenciada en Comunicación y docente de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), adscrita al Departamento Académico de Ciencias Sociales y Jurídicas. En la actualidad cursa la Maestría Interinstitucional en Derechos Humanos de esa institución.

Ha colaborado en proyectos de divulgación y producción de contenidos en el ámbito universitario. Sus líneas de interés se centran en la alfabetización mediática, la inclusión digital, el acceso a la información, la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en entornos digitales. Actualmente desarrolla una investigación sobre la alfabetización mediática para personas adultas mayores en México desde una perspectiva de derechos humanos.

Brenda Elizabeth Ramírez Díaz

Doctora en Economía, pobreza y vulnerabilidad por la Universidad de Baja California; maestra en Estudios Sociales y Humanísticos de Frontera; y licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, ambas por la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

Ha colaborado en distintas instituciones educativas públicas y privadas a lo largo del país, e impartido cátedra en licenciatura, maestría y doctorado en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, la Universidad Autónoma de Campeche, la Universidad Autónoma de Chihuahua,

entre otras. Ha dictado cursos, talleres y conferencias, y participado como ponente en foros nacionales e internacionales. Destaca su colaboración en investigaciones del Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Carlos Eduardo Vergara Monroy

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California Sur, especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha, maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha y maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral. Cursó el doctorado en Liderazgo Educativo por la Universidad Mundial (en proceso de obtención del grado).

Se ha desempeñado como asesor jurídico en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y en el Senado de la República; titular de Asuntos Jurídicos del Órgano de Fiscalización Superior de Baja California Sur; magistrado y presidente del Tribunal Estatal Electoral de la misma entidad; secretario ejecutivo y visitador general en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur; abogado litigante e integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur. Ha ejercido la docencia en la Universidad Autónoma de Baja California y en la Universidad Mundial.

Por su experiencia, el Senado de la República lo designó por segunda ocasión, para el periodo 2025-2032, como magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur.

Carmen Elena Arroyo Rodríguez

Profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento Académico de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), abogada por la Universidad Industrial de Santander (Colombia), y maestra en Derechos Humanos con mención honorífica por la UABCS, donde actualmente cursa el doctorado en Derechos Humanos. Es, además, egresada de la Maestría en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ha trabajado como asesora legislativa en el Senado de la República (México) y como consultora jurídica para el Gobierno del estado de Puebla. Ha colaborado en diversas investigaciones en materia de inclusión, derechos humanos, laicidad, interseccionalidad, políticas públicas, pueblos y comunidades indígenas. Participa como investigadora de la Red de Investigación de Cultura de Paz, Justicia e Instituciones Sólidas de la Universidad Autónoma Metropolitana

(UAM) y como parte del Comité Editorial de la *Revista Interconexiones* de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Desde 2023 es titular de la Defensoría de los Derechos Universitarios en la UABCS.

Claudia Méndez Vargas

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), maestra en Docencia e Innovación Educativa por la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 03 A, Doctora en Cultura en Derechos Humanos por el Centro Universitario Columbia.

Ejerce como catedrática de la UABCS desde 2001. A lo largo de su trayectoria ha ocupado los siguientes cargos públicos: delegada de la Procuraduría Federal del Consumidor en Baja California Sur (2011-2013), jefa del Departamento de Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública de Baja California Sur (2013-2016), directora de Profesiones, Educación Media Superior y Superior en la misma dependencia (2016- 2019), magistrada adscrita a la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa de Baja California Sur (2019-2025) y presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa de Baja California Sur, en el periodo 2023-2025.

Es autora del libro electrónico *Las motivaciones para elegir la carrera de Derecho en la Universidad Autónoma de Baja California Sur* (UABCS), y coautora de los libros: *Derecho procesal administrativo mexicano*, *Hacia un código nacional de justicia administrativa* y *Poderes y órganos constitucionales de Baja California Sur*. Colabora desde 2020 en la *Revista Edicta,* de publicación mensual, sobre derecho administrativo, constitucional y derecho romano.

Felipe Alejandro Salasplata Cázares

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua, donde también cursó el posgrado en Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción chihuahuense.

Cuenta con una amplia experiencia en el servicio público, especialmente en los ámbitos legislativo, de fiscalización y fortalecimiento institucional. Antes de asumir la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, se desempeñó como secretario técnico en el Congreso de Chihuahua, participando en comisiones clave como las de Programación, Presupuesto, Hacienda Pública y Fiscalización.

Ha colaborado en el diseño de políticas públicas, metodologías e indicadores en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas, y en la elaboración de estudios sobre prevención, detección y sanción de la corrupción. Asimismo, ha

representado a la Secretaría Ejecutiva en diversos foros dedicados al fortalecimiento de los sistemas anticorrupción.

José Andrés Gutiérrez Sánchez

Licenciado en Derecho y maestro en Ciencias Sociales, con orientación en Desarrollo Sustentable y Globalización, por la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Sus líneas de investigación se centran en los derechos humanos, la movilidad, la gobernanza y la trata de personas.

Su trabajo se enfoca en el análisis de las dinámicas territoriales y las políticas públicas relacionadas con la inseguridad y la explotación de personas, particularmente en el noroeste de México. Asimismo, ha colaborado en investigaciones sobre desarrollo regional, cambio climático y movilidad humana desde una perspectiva interdisciplinaria. Complementa su labor académica con la escritura y la reflexión crítica sobre los desafíos contemporáneos de la justicia social, los derechos humanos y el desarrollo sustentable.

Juan Carlos Alvarado Vázquez

Licenciado en Informática Administrativa y en Derecho, y maestro en Derecho. Especialista en juicio oral penal y medios alternos de solución al conflicto. Ha fungido como titular de la Autoridad Investigadora y director general jurídico de la Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza de Nayarit, y como director de Riesgos y Política Pública. Actualmente se desempeña como secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit.

Judith Juárez Mancilla

Profesora-investigadora del departamento académico de Economía en la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS). Doctora en Ciencias para el Desarrollo Sustentable por la Universidad de Guadalajara (UDG), maestra en Economía por la misma institución y Licenciada en Economía por la UABCS. Actualmente se desempeña como líder del Cuerpo Académico de Políticas Públicas y Desarrollo Económico (CAPPYDE) número 48, desde el cual impulsa la investigación colectiva en su institución. Sus líneas de investigación se centran en el desarrollo económico, el turismo y las políticas públicas, áreas de gran relevancia para la región. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I, y cuenta con el reconocimiento de perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente.

Luisa Fernanda Flores Araiza

Licenciada en Derecho y estudiante de la Maestría Interinstitucional en Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Su formación académica y sus intereses de investigación se han orientado al estudio y la promoción de los derechos humanos, con especial énfasis en los femeninos y sanitarios, la perspectiva de género y el análisis crítico de las violencias institucionales.

Actualmente desarrolla el proyecto de investigación "Entre el silencio y la culpa: el estigma del aborto espontáneo en instituciones públicas, su relación con el derecho a la salud y la violencia gineco-obstétrica en mujeres en La Paz, Baja California Sur". Ha participado en actividades académicas y divulgativas relacionadas con la protección y garantía de los derechos humanos. Su trabajo busca contribuir a la construcción de políticas públicas y prácticas institucionales más justas, incluyentes y respetuosas de la dignidad humana.

Mara Edith Gutiérrez Rivera

Licenciada en Comunicación y maestra en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Baja California Sur; actualmente cursa el doctorado interinstitucional en Derechos Humanos y se desempeña como docente de los programas educativos en Comunicación y Criminología.

Está adscrita al Departamento Académico de Ciencias Sociales y Jurídicas. Ha participado en distintas actividades documentales e investigativas. Una de sus líneas de interés es la violación grave a los derechos humanos, área crucial que requiere atención tanto a nivel nacional como internacional.

Martín León Santiesteban

Doctor en Gestión del Turismo y maestro en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO); licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Se ha desempeñado como profesor investigador de licenciatura y posgrado en la UAdeO. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (nivel I). Sus líneas de interés se centran en el turismo, los pueblos mágicos y el análisis multicriterio para la toma de decisiones. Forma parte de la Academia Mexicana de Investigación Turística. Además, es titular de la Unidad de Tecnologías y Gestión de la Información Estatal de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción de Sinaloa. Recientemente ha publicado el libro *Economía cultural azul y desarrollo regional*

(2025) y, en calidad de coautor, el artículo "Nuevos Pueblos Mágicos como producto cultural: metodología multicriterio para el turismo creativo" (2026).

Myrna Méndez Martínez

Licenciada en Turismo, maestra en Administración y doctora en Educación Inclusiva. Ha ejercido tanto la docencia como la investigación en materia de educación y neurodivergencias, y se ha desempeñado como jefa del Departamento de Psicopedagogía de la Universidad Politécnica del Estado de Nayarit y directora de Riesgos y Política Pública de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de la misma entidad. Sus líneas de investigación son los valores para la prevención de la corrupción desde la educación formal, la atención a las neurodivergencias, la discapacidad y el desarrollo integral en el ciclo vital.

Ha impartido ponencias, cursos y talles en temas de inclusión de grupos vulnerables, violencia política contra las mujeres, financiamiento de partidos políticos, argumentación jurídica, entre otros. Además, publica en la *Revista Voz y Voto*, sobre diversos temas de interés social.

Omar Elí Manríquez Santiago

Politólogo, investigador, docente y especialista en políticas públicas, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, control interno, comunicación y combate a la corrupción. Cuenta con más de quince años de experiencia en investigación aplicada, docencia universitaria y servicio público, a lo largo de los cuales ha contribuido al fortalecimiento de instituciones democráticas, mecanismos de vigilancia gubernamental y sistemas de integridad pública y académica.

Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México) y licenciado en Ciencia Política y Administración Urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

A lo largo de su carrera ha sido distinguido con más de quince premios y reconocimientos académicos nacionales e internacionales. Entre ellos, destacan el Primer Lugar de la categoría de Posgrado en el Primer Concurso Latinoamericano de Ensayo Universitario convocado por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT) y el Instituto Nacional de Transparencia (INAI); el Premio Nacional de Periodismo de Investigación de Posgrado, del INAI (2023); el Premio Estatal de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública (2022); el Premio Nacional de Tesis de Licenciatura del Instituto Nacional de Administración Pública (2011); y

premiaciones otorgadas por la Auditoría Superior de la Federación, el Senado de la República y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ha publicado más de veinte trabajos académicos arbitrados y participado como ponente en más de veinticinco congresos, seminarios y foros especializados de carácter nacional e internacional. Su obra ha sido difundida por instituciones académicas, organismos constitucionales autónomos y entidades públicas de los tres Poderes de la Unión. En el ámbito profesional se ha desempeñado en instituciones estratégicas del Estado mexicano, entre ellas el Instituto Nacional de Transparencia, la Secretaría de la Función Pública, órganos internos de control y el Congreso de la Ciudad de México.

Paola Lizbeth Valencia Zuazo

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California Sur, maestra en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Panamericana, campus Ciudad de México; actualmente cursa una segunda maestría en Derecho Constitucional, con orientación en derecho electoral, en la Escuela Judicial Electoral.

En el aspecto laboral, se ha desempeñado preponderantemente en el ámbito público jurisdiccional, en cargos como oficial administrativa interina en el Juzgado Tercero de Distrito en Baja California Sur; secretaria proyectista de Estudio y Cuenta en el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur; secretaria general de Acuerdos en el Juzgado Decimoquinto de Distrito en el Estado de México; y particular de magistrada y secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. También fue apoderada legal de la Universidad Autónoma Metropolitana y actualmente es titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California Sur.

Rebeca Lizette Buenrostro Gutiérrez

Es doctora en Derecho por la Universidad de Baja California; maestra en Derecho Laboral por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal; maestra en Políticas Públicas y Administración por la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) y abogada por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con un diploma de Estudios Avanzados dentro del Doctorado en Derechos Humanos e Instituciones del Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Madrid, España.

Diplomada en psicología de género en la administración de justicia, derecho constitucional procesal, antropología jurídica, medios alternos de solución de

controversias, derecho electoral entre otros temas. Se ha desempeñado como profesora investigadora de la UABCS desde el 2001. Ha laborado en el orden estatal y municipal de Baja California Sur, así como en órganos autónomos. Ha colaborado en instituciones educativas públicas y privadas en el país, y dictado catedra en licenciatura, maestría y doctorado en la UABCS, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Universidad Autónoma de Chihuahua, el Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras. Ha impartido cursos, talleres y conferencias y participado como ponente en foros nacionales e internacionales. Destaca su participación en libros editados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Oaxaca, la UABCS, así como otras casas editoriales.

Rosa del Carmen Lizárraga Félix

Doctora en Derecho de la Información por la Universidad de Occidente y licenciada en Contaduría Pública por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Ha cursados diplomados en mercadotecnia política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); el Seminario Internacional de Estrategias de Comunicaciones Políticas en la Universidad George Washington; marketing político en la Florida International University; protección de datos personales en Londres; y creación de contenido con IA para marketing digital en el ITAM. Se ha desempeñado como conductora y reportera de televisión en el Canal 3 de Culiacán. Fue la primera mujer en ocupar la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Sinaloa y trabajó, junto con el Grupo Oaxaca, en la implementación de la primera Ley de Acceso a la Información Pública en este país, implementada en Sinaloa. Con la entrada en vigor de dicha normativa, tomó el puesto de coordinadora general del área. Posteriormente, asumió la Coordinación de Acceso a la Información Pública de la Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas del Gobierno del Estado y, durante siete años, fue comisionada del Órgano Autónomo de Transparencia. Actualmente se desempeña como secretaria técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción sinaloense.

Integridad pública y combate a la corrupción en México: instituciones, derechos humanos y desafíos locales

Editado en octubre de 2026 por AM Editores, S.A. de C.V.
Impreso en Coltomex, S.A. de C.V.
Ciudad de México
Tiraje: 75 ejemplares

Este libro atiende la necesidad de reconstruir la confianza pública frente a la corrupción estructural y ofrece una perspectiva crítica y práctica aplicable tanto a México en general como a Baja California Sur en particular. Parte de la premisa de que existe una crisis de confianza originada por la corrupción sistémica, la debilidad de controles y la impunidad. Frente a ese panorama, se argumenta que la respuesta no debe ser solo punitiva, sino que se requiere una transformación hacia una cultura de ética pública e integridad.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se presenta como un eje de coordinación fundamental para prevenir y sancionar esas prácticas perniciosas. A través de un enfoque neoinstitucional, los autores subrayan que el éxito del SNA depende de la interacción entre las instituciones formales (como las leyes y los tribunales) y las informales (la cultura y las normas sociales) para modificar incentivos de manera efectiva.

El libro está dividido en cuatro partes para ofrecer un abordaje integral: la primera explora los fundamentos institucionales, el andamiaje jurídico del SNA y el uso de herramientas digitales para la fiscalización; la segunda analiza la ética pública, la transición hacia una cultura anticorrupción y la creación de instituciones inclusivas; la tercera profundiza en el vínculo entre la corrupción y los derechos humanos, haciendo énfasis en los grupos vulnerables, la salud y la perspectiva de género; finalmente, la cuarta recopila perspectivas jurisdiccionales y lecciones de sentencias relevantes para ofrecer recomendaciones prácticas.

Integridad pública y sistemas anticorrupción en México: diseño institucional, prácticas locales y desafíos subnacionales funciona como un llamado a la acción informada y colectiva. Advierte que la lucha contra la corrupción es una responsabilidad compartida entre servidores públicos, academia y ciudadanía, y concluye con un mensaje esperanzador: la integridad puede alcanzarse mediante voluntad, diseño institucional inteligente y exigencia social.

CLAVE editorial
AM EDITORES

ISBN 978-607-437-691-3
9 786074 376913