

Democracia, ética y corrupción en México. El Sistema Nacional Anticorrupción y la necesidad del Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público

*Gerardo Servín Aguillón**

SUMARIO: I. Introducción. II. La democracia en México. Más allá de lo electoral. III. Ética para combatir la corrupción. IV. Corrupción y ética en la Administración pública. V. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional Anticorrupción es creado de manera integral a través de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, con el objetivo de coordinar a actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobiernos, a fin de prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, y alcanzar resultados favorables en nuestro país frente a esta problemática que interesa a la sociedad al considerarlo como el más grave de México.

La corrupción genera graves costos económicos, desacredita a las instituciones gubernamentales y servidores públicos, y afecta la eficacia para el acceso de bienes y servicios públicos.

* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

La Constitución establece los mecanismos de la democracia electoral y constitucional para proponer, designar y remover a los servidores públicos que no cumplan con sus obligaciones de conformidad con la normatividad y con ética en el servicio público. Debemos desarrollar un sistema donde la ética adquiera mayor importancia en la actuación de los servidores públicos, lo cual se logrará con una nueva cultura y compromiso nacional en el servicio público a través del Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público.

II. LA DEMOCRACIA EN MÉXICO. MÁS ALLÁ DE LO ELECTORAL

La democracia es más que un juego electoral para votar y elegir un representante; con ella, los ciudadanos deciden quién gobernará y cómo lo hará, es una variable *sine qua non* de los Estados modernos como resultado del ejercicio de la libertad e igualdad.

A través de la democracia los ciudadanos eligen a quienes ejercerán las obligaciones gubernamentales, es decir, se requiere de la intervención tanto del Estado como de los ciudadanos, así como de asociaciones civiles en la promoción, protección, respeto y garantía —ya sea en su carácter de sujetos obligados o titulares del derecho—; es una actividad de la cual depende el ejercicio de las actividades de las instituciones de orden público, pero no siempre se cumple con estos parámetros.

No se citará un listado de grandes pensadores de la democracia, pero se comentarán autores que ayuden a comprender la necesidad de practicar mecanismos democráticos idóneos en México, las consecuencias no electorales en nuestro país en el ejercicio del poder, y la ética como aquel valor indispensable en la Administración pública.

La democracia tiene fundamento en la supremacía constitucional y, por las reglas de las decisiones políticas, ambas están presentes en los poderes públicos que deliberan los procedimientos para la delegación de la representación, por tanto, el primer aspecto de la democracia es que deja de ser un espacio

Democracia, ética y corrupción en México...

electoral y constituye la unidad de la sociedad con el recuerdo del acto constituyente.¹

La supremacía constitucional es un principio que define la primacía superior de las normas del constituyente federal. Este código supremo regula tanto los procedimientos como los requisitos de las actividades democráticas, debiendo, en todo caso, satisfacer la voluntad social conforme a las reglas establecidas. Asimismo, partiendo de esta supremacía constitucional, el resultado electoral-democrático es determinante en el futuro de la organización política y administrativa, así como para la definición para los nombramientos y designaciones de titulares de estas dependencias, órganos constitucionales autónomos y miembros de los poderes públicos.

1. La Constitución desarrolla un sistema de procedimientos de democracia constitucional, a través de fórmulas, para cumplir los mandatos del constituyente, dado que señala el mecanismo, los requisitos y, en su caso, la coordinación entre integrantes de los poderes públicos. Dichos procedimientos se determinan de la siguientes manera: poder legislativo. Hay elección directa y por cada propietario se elegirá un suplente, tanto para los diputados como para los senadores, según lo establecen los artículos 51 y 57 constitucional.
2. Poder ejecutivo. Hay elección directa y no hay suplente, en caso que el presidente de la república faltare, el poder legislativo nombrará según proceda, presidente interino o sustituto. También existe la figura del presidente provisional, que recae en el secretario de gobernación o el presidente de la Cámara de Senadores. Lo anterior de conformidad con los artículos 84 y 85 de nuestra carta magna.
3. Poder judicial. No hay elección directa, ni suplente. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación participan el presidente de la república con una terna que se somete a consideración del Senado; la designación la hace este último en votación calificada, o de no lograrse, el presidente designará al ministro. Así lo establece el artículo 96 constitucional.

¹ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 5a. ed., trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2008, p. 376.

El Estado constitucional contempla las reglas y límites que determinan su organización y funcionamiento democráticamente para ejercer el poder público de tal manera que se equilibren las competencias, de ahí que, lo señalado previamente, es una muestra de la democracia constitucional, ya que establece los mecanismos para la integración y ejercicio del poder público.

Los motivos que la sustentan, las garantías y los derechos, así como los vínculos estructurales de la dinámica política ulterior, refieren la justificación del pacto constituyente para excluir asuntos del poder político.²

La democracia del Poder Constituyente es aquella que por mayoría de sus integrantes define las reglas del Estado, y establece los procedimientos, organización, requisitos y plazos para los ejercicios democráticos en las diversas esferas del poder público. Asimismo, se construye una democracia preferentemente mayoritaria a través de las reglas de acceso que son definitorias, excluyendo aquellas que serían agresiones, o bien, lesionarían el objeto del pacto para conducirse democráticamente.

La relación entre poder y derecho cobra relevancia empírica a través de las premisas conceptualmente inevitables de la producción legítima de normas y de la institucionalización en la auto-determinación de los ciudadanos, por tanto, existe la impregnación normativa del poder político articulado, en términos de derecho, pero la reduce a poder social.³

La democracia es el mecanismo para lograr la legitimidad del derecho toda vez que los procedimientos establecen, desde las reglas electorales, la normatividad para la votación. Una vez que se resuelven y concluyen estas reglas, comienza la práctica del resultado como lo es ejercer las competencias de los órganos públicos, a través de los miembros que accedieron; y las reglas establecen las facultades cuando son nombrados o designados a través del resultado de la democracia constitucional.

El resultado de esta democracia es el ejercicio del poder público realizado por la vía electoral; sin embargo, sin abandonar

² Peña Freire, Antonio Manuel, *La garantía en el estado constitucional de derecho*, Madrid, Trotta, 1997, p. 64.

³ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, p. 365.

Democracia, ética y corrupción en México...

la idea de la representación, la elección es una ficción de resultados, ya que se hace creer que lo que vale es la participación de la sociedad y el voto mayoritario, cuando en realidad lo que tiene sentido es lo que sigue del resultado de la democracia, es decir, quién será el responsable de hacer lo que la democracia decidió y, ahí, la sociedad queda fuera de toda intervención.

Entendida así la democracia, esta sirve para la integración de los poderes públicos a través del derecho de los ciudadanos que eligen a quienes ocuparán un cargo público, pero las normas han institucionalizado al ciudadano que ejerce la democracia con la tarea de convertirlo en el eslabón que determine quienes accederán a los espacios públicos, es decir, hay un poder social que elige quién y cómo se definirá el ejercicio del poder público y de las normas jurídicas futuras. Aquí acaba el ciudadano electoralmente.

En el juego de la ponderación entre los derechos vitales y la democracia no deben priorizarse exclusivamente la libertad o la igualdad, también hay otros espacios que el Estado no debe dejar de lado y que son básicos para la convivencia social. En el orden constitucional hay otros ámbitos que también hacen posible que los derechos sean eficaces y que no sean únicamente de lectura normativa; la democracia deberá asegurar que el compromiso con las personas no termina en lo electoral, ni tampoco en la decisión mayoritaria, sino que implica un modelo de participación donde se construyen anhelos y reclamos sociales.

Los interrogantes son: ¿esta democracia alcanza para el orden y convivencia social?, ¿es una democracia formal que está legitimada en la sociedad?, ¿la democracia deberá cumplir con estándares de valores y principios éticos?

Estas preguntas buscan reflexionar si la democracia cumple algo más que resultados electorales, o bien, si disfraza el resultado electoral como una práctica de lo público que beneficia la convivencia de los participantes después de lo electoral.

La coordinación entre los poderes públicos es una obligación constitucional, de forma que, no habría ejercicio gubernamental sin lineamientos democráticos para cumplir los objetivos de una convivencia social y no simplemente, como un resultado electoral de mayorías. Por tanto, “[...] cualquier procedimiento de

decisión que se adopte deberá de garantizar la preservación de los derechos vitales básicos”.⁴

Los derechos vitales han sido determinados por el Poder Judicial de la Federación —a través de la jurisprudencia (constitucional) con número de registro 2019355— como el goce de ciertos bienes que son indispensables para la elección y materialización de los planes de vida que los individuos se proponen, y que son básicos para la satisfacción de cualquier plan de vida. Al mismo tiempo, comportan límites negativos dirigidos a los poderes públicos y también a terceros, toda vez que, imponen prohibiciones de intervenir u obstaculizar las acciones permitidas por el derecho fundamental en cuestión y que son susceptibles de ser afectados.

La diversidad social del Estado mexicano determina los mecanismos para exigir los derechos y hacer cumplir las obligaciones constitucionales a las autoridades, por eso, los procedimientos deberán garantizar la democracia, por un lado, entre los entes públicos y, por el otro, en la actividad para asegurar los derechos vitales y aquello que mantiene el equilibrio entre los poderes públicos.

La democracia en los procedimientos entre los entes públicos legitima las decisiones de la mayoría y minimiza la democracia en la actividad desde lo electoral, ello dado que ahora lo que resta es ejercer la democracia de los entes gubernamentales, se traslada lo electoral a la democracia del poder. Lo que importa es cómo se manda y cómo se controla al que manda.⁵

También son importantes los procedimientos y las fórmulas para elegir o designar aquellos miembros de los organismos públicos, ya que la democracia permite establecer las reglas para elegir mayoritariamente, de forma que es indispensable cumplir con el ejercicio democrático de estos procedimientos y, por tanto, corresponde a los elegidos participar en los nombramientos y designaciones que la Constitución establece.

En la Constitución hay procedimientos que tienen como finalidad participar en la elaboración de propuestas, nombramientos

⁴ Peña Freire, Antonio Manuel, *op. cit.*, p. 66.

⁵ *Ibidem*, p. 68.

Democracia, ética y corrupción en México...

o remociones, tanto de funcionarios y servidores públicos de la administración pública central como del titular de la Fiscalía General de la República y de los miembros del Poder Judicial de la Federación, por mencionar algunos.

La importancia de estos procedimientos, una vez que se terminan las reglas electorales, es que las reglas ahora se trasladan al ejercicio del poder público, ya que existen otras normas constitucionales que establecen los lineamientos para terminar de integrar el ejercicio democrático ahora con alcances políticos.

La ética juega un papel importante en estas reglas de la democracia, pues, si bien hay lineamientos jurídicos, también es cierto que no debemos excluir de estos procedimientos el valor extrajurídico que asegure resultados más allá de una obligación formal. La democracia cumplirá las exigencias de valores existentes en el entorno social y que se desprenden de la propia Constitución, pues: “La coexistencia de valores y principios, sobre la que hoy debe basarse necesariamente una Constitución para no renunciar a sus cometidos de unidad e integración y al mismo tiempo no hacerse incompatible con su base material pluralista, exige que cada uno de tales valores y principios se asuma con carácter no absoluto, compatible con aquellos otros con los que se debe convivir”.⁶

La democracia formal no puede ser incompatible con los valores y principios que la misma Constitución contempla, es decir, que las normas señalen un contenido sustancial y procedimental no prohíbe que deban cumplirse con elementos axiológicos. Lo cierto es que, adquiere una connotación sustancial con la política y el resultado es una relación de exclusión entre estos, de ahí, la ductilidad de la ética frente al rigor formalista de los procedimientos de la democracia constitucional.⁷

Debemos dirigir el juego de la democracia hacia la compatibilidad entre las reglas, los principios y los valores para lograr éxito en los resultados. No se trata solo de la primacía jurídica,

⁶ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 2a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1997, p. 14.

⁷ *Ibidem*, p. 15.

pues existen valores de convivencia entre la norma jurídica y la práctica de la democracia constitucional con la ética, estableciendo la fusión y complementariedad de los objetivos planteados en nuestra Constitución.

La racionalización es más que mera legitimación, pero menos que constitución del poder.⁸ Debe referirse que la democracia no se limita al ejercicio del poder para programar éxito en los resultados políticos, o bien, la legitimidad de los resultados electorales para gobernar con las leyes y los procedimientos, sino, por el contrario, esas reglas deben dirigirnos hacia decisiones con valores y principios, donde la ética nos lleve al mejor resultado para la convivencia entre la política y la democracia; la unidad de intereses entre gobernar y obedecer en el formato constitucional que permita alcanzar la ética en las decisiones de la democracia constitucional.

La ética no es ajena a las actividades de los servidores públicos, ni se encuentra lejos de la democracia constitucional donde los procedimientos, designaciones o nombramientos de los titulares de los cargos públicos sea, exclusivamente, para cumplir con el rigor normativo, la ética en y para la democracia también aplica a quién se elige y porqué se hace, no es solo aquel control político que daña a nuestro país.

Es así que, la democracia no electoral es prioritaria para avanzar en temas de suma urgencia en México, donde todos los días toca a la puerta un mal que aqueja a lo público y que es la corrupción.

III. ÉTICA PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Los problemas de corrupción en México tienen cada vez menos signos de ser sancionables por los mecanismos idóneos, como el Sistema Nacional Anticorrupción, pues se castiga y perdona a través de otras vías, desde la máxima autoridad hasta la opinión más humilde.

La ética es analizada en discursos y en la filosofía, también en la academia dada su conexión con el derecho, pero no en la

⁸ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, p. 376.

Democracia, ética y corrupción en México...

práctica de las actividades de los poderes públicos, pues se niega o borra su importancia a través de una declaración. Queda claro que debemos destacar su estudio en el ejercicio de lo público como aquel valor a resaltar frente al formalismo de la ley o los avatares de la política.

Es importante señalar que la corrupción no se originó de normas frágiles, o bien, de una Constitución débil. Debemos interpretar, argumentar y aplicar las normas jurídicas de manera integral y multidisciplinaria; asimismo, priorizar los alcances de la ética al momento de participar en los procedimientos de la democracia constitucional, es decir, desde la designación o nombramiento que hacen los titulares de los poderes públicos, para generar los cambios necesarios desde la toma de estas decisiones constitucionales.

Lo anterior no significa priorizar espacios para la eticidad en el campo de las normas jurídicas, sino que en las decisiones de los procedimientos en la democracia constitucional se comience a hacer conciencia entre sus integrantes para hacer presencia favorable de la ética al momento de decidir los nombramientos y las designaciones. Así, la democracia de mayorías es determinante para la democracia en los procedimientos constitucionales.

En relación a los poderes públicos en México, la presencia de la ética está en los procedimientos del Poder Judicial de la Federación, debido, en gran parte, a que se contempla en el artículo 95 constitucional que el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá recaer preferentemente entre “[...] aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica”.⁹

Asimismo, el artículo 100 constitucional establece respecto de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación que: “Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitu-

⁹ Cámara de Diputados, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

ción y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial”.¹⁰

Si bien no señala que se conduzcan o haya conducido con ética, sí se desprende que deberá tomarse en consideración la práctica profesional, honestidad, probidad y honorabilidad como valores a considerar en la propuesta para ocupar el cargo. Lo anterior da pauta para considerar una referencia de la persona propuesta para ser ministro o consejero del Poder Judicial de la Federación, que demuestre una conducta aceptable en la práctica jurídica, con logros profesionales, con capacidad y eficiencia en la impartición de la justicia.

De la normatividad constitucional señalada se desprenden dos reflexiones:

1. A través de estos requisitos, los elegidos deberán hacer una reflexión respecto del comportamiento positivo o negativo de la persona propuesta para ser designada a ocupar un cargo en el Poder Judicial, con lo cual, de igual manera, se busca que los funcionarios que se designen no desprestigien el sistema judicial.¹¹
2. La ética judicial, sin duda, tiene como objetivo obtener la confianza de la sociedad; que la persona propuesta y designada posea vocación de servicio en las actividades del Poder Judicial, que se cumpla con lo que la Constitución señala respecto al derecho a la jurisdicción que radica en impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, lo cual no se logra por medio de premios y castigos, sino del compromiso ético con la sociedad.¹²

Esta normatividad constitucional no aplica a los titulares de los otros dos poderes públicos en México. Respecto al poder le-

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Azuela Güitrón, Mariano, “La ética judicial para el bien de la comunidad”, *Ética judicial iberoamericana*, México, SCJN, 2014, vol. 7, p. 15.

¹² *Ibidem*, p. 36.

Democracia, ética y corrupción en México...

gislativo, para ser diputado o senador, no se establecen requisitos como aquellos señalados para los miembros del poder judicial. De conformidad con los artículos 55 y 58 constitucional relativo a los requisitos para los miembros del Congreso de la Unión, no hay algún parámetro similar a los requisitos establecidos y que se mencionaron en líneas anteriores.

De igual manera, el poder ejecutivo tampoco establece requisitos similares. En este orden, la pregunta obligada para los miembros de los poderes públicos en México sería ¿por qué el poder público con menor decisión de la política requiere de requisitos de probidad, honorabilidad y buena referencia pública?

Por último, referente a este mismo poder, para ser secretario de despacho no se requiere algún requisito de conducta o referencia profesional, basta con los formales señalados en el artículo 91 constitucional y que refieren a la edad, la ciudadanía de mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no hace referencia a los requisitos de estos titulares, con lo que el presidente de la república cumple con nombrar alguna persona con lo establecido en dicho numeral.

En el caso del titular de la Fiscalía General de la República, el artículo 102 constitucional establece, entre otros requisitos, gozar de buena reputación, lo que implica la buena referencia pública, es decir, que no es visto como un profesional del derecho con mala reputación, por el contrario, deberá tener buena imagen en el gremio profesional y en la práctica jurídica.

No significa que con los requisitos de referencia profesional o personal se garanticen las buenas conductas y la ausencia de corrupción, pero llama la atención que mientras que para los miembros del poder judicial sí se establecen en la Constitución federal parámetros y requisitos que para los miembros de los otros dos poderes no son necesarios, y que por ser votados electoralmente, la mayoría ha decidido su destino democrático.

La ética complementa y da un valor agregado al formalismo de la ley. Los requisitos se satisfacen de manera numérica y documental, pero la buena decisión en el nombramiento o designación requieren más que acuerdos políticos y requisitos consti-

tucionales, con la convicción de construir espacios de ética para que los elegidos por la democracia al proponer, nombrar y designar, expongan a los mejores perfiles en los cargos públicos y no aquellos que políticamente benefician a la estructura del poder.

La ética no deberá quedarse en el plano individual; cuando los acuerdos y el diálogo se desarrollan en la convivencia común, no es otra cosa que la democracia y refiere a la interacción entre personas, comunidades y organizaciones para dar el salto definitivo de la convivencia ética en el marco de una organización política que la contenga y la propicie.¹³

Por el contrario, la ausencia de referencias de la ética en los poderes públicos se debe a la resistencia al tema, a la inutilidad del estudio y a los errores humanos de considerarla como algo intrascendente en el estudio del derecho,¹⁴ que se puede confirmar con las interpretaciones del Poder Judicial de la Federación¹⁵ al no existir ni una gran cantidad ni temas en las resoluciones que ayuden analizar su importancia:

1. Ética profesional en la práctica jurídica. Principios de buena fe, lealtad, probidad (una jurisprudencia).
2. Ética y derechos humanos. Principio de dignidad humana, honor (dos jurisprudencias).
3. Ética judicial procesal. Garantía de fundamentación y motivación, interés superior del menor (tres jurisprudencias).
4. Ética profesional. Ejercicio de profesiones (dos jurisprudencias).
5. Ética en la actuación de funcionarios judiciales. Imparcialidad, impartición de justicia, carrera judicial, inamovilidad judicial, ratificación y nombramiento judicial (doce jurisprudencias).

La ética de los miembros del Poder Judicial es el tema sobre el que más jurisprudencias se han dictado, ahí destaca la impor-

¹³ Arroyo Gutiérrez, José Manuel, “Ética y derecho en democracia”, *Ética judicial iberoamericana*, México, SCJN, 2013, vol. 1, pp. 12-14.

¹⁴ Azuela Güitrón, Mariano, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵ Las diversas jurisprudencias pueden ser consultadas con la palabra ética, en el portal de internet del Semanario Judicial de la Federación, consultable en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFHome/Index.html>

Democracia, ética y corrupción en México...

tancia del artículo 95 y 100 constitucional relativo a contemplar requisitos relativos a la práctica profesional o desempeño laboral de sus miembros.

La ética también trasciende en el estudio de los derechos fundamentales, pues no se trata de una mera declaración axiológica de buenas conductas o adecuado comportamiento ético-social como profesionista o servidor público. Asimismo, es un valor presente en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de los servidores públicos y de las autoridades frente a la protección, respeto, garantía y promoción de estos derechos.

Las resoluciones del Poder Judicial de la Federación en relación a la ética y los derechos fundamentales involucran los siguientes temas:

1. Salud y libertad religiosa. El ejercicio profesional de los médicos en el tema de objeción de conciencia.
2. Servicio de agua potable y derecho al mínimo vital. Dignidad humana, dónde se debe garantizar con restricciones este derecho fundamental.
3. Carrera judicial y control de confianza. No acreditar la ética profesional al no contar con la confiabilidad y honestidad, permite la remoción del servidor público.
4. Ejercicio de la acción penal. No constituye una facultad discrecional, por el contrario, deberá garantizar los derechos fundamentales de debido proceso como le exige la ley, la lógica y la ética para satisfacer la congruencia de las sentencias.¹⁶

Por último, la tesis aislada (constitucional administrativa) con número de registro 2012089¹⁷ establece un criterio importante para el estudio de la ética y la corrupción, toda vez que refiere a los derechos fundamentales y la conducta ética de los servidores públicos.

¹⁶ Las diversas tesis y jurisprudencias pueden ser consultadas con las palabras ética y derechos fundamentales en el portal de internet del *Semanario Judicial de la Federación*, consultable en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFHome/Index.html>

¹⁷ Tesis I.9o.A.28 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, julio de 2016, p. 2184.

Esta referencia judicial analiza la denominada *moralidad administrativa* que presenta dos niveles normativos:

1. Principio de la función administrativa. Parámetro de conducta ética de los servidores públicos y particulares que ejercen dicha función, consistente en una obligación deontológica y axiológica del comportamiento funcional, según los postulados de honradez, pulcritud, rectitud, buena fe, primacía de interés general y honestidad.
2. Derecho colectivo. Es la abstinencia de ciertas conductas, o la realización de un determinado acto o hecho de acuerdo con el orden constitucional.

En estas resoluciones se observan los alcances de la buena conducta de los servidores públicos, para que sus actos u omisiones no afecten las obligaciones constitucionales y los derechos fundamentales. En este sentido, esta interpretación establece los parámetros normativos para el buen funcionamiento de la administración pública; no se refiere aisladamente a los contenidos normativos para establecer criterios en las obligaciones de los servidores públicos, sino a una conducta de ética en el servicio público cuya función principal es dar cumplimiento a los postulados constitucionales.

Las bases de la ética en el servicio público se encuentra en este criterio del PJJF, no son solo una referencia interpretativa para relacionar algún tema de derechos fundamentales, sino que ayudan a integrar un sistema de obligaciones para los servidores públicos y particulares para cumplir con los objetivos de nuestra Constitución, en específico, el Sistema Nacional Anticorrupción.

Además, la ética no se limita al comportamiento de los servidores públicos, es un componente esencial para cumplir con los parámetros de la administración pública por parte del poder ejecutivo y sus integrantes, ya que, en caso contrario, recibirá sanciones administrativas según lo establece el artículo 109, fracción III de nuestra Constitución.

La moralidad administrativa es un parámetro de la ética en el servicio público, donde la honradez, la honorabilidad y la rectitud son postulados que serán evaluados; sin embargo, debemos destacar que no hay una regulación constitucional para hacer

Democracia, ética y corrupción en México...

efectiva una cultura de la ética fuera de los artículos 95, fracción IV, y último párrafo; 100, tercer párrafo, en el caso de los miembros del PJJF; 109, fracción III, en el caso del título IV de la aplicación de sanciones de las responsabilidades de los servidores públicos, y por último, 116, fracción II, en el caso de los miembros del poder judicial de las entidades federativas.

El nombramiento o designación del servidor público a través de la utilización de aquellos procedimientos de la democracia constitucional, recaerá en aquel que satisfaga los requisitos acorde al orden constitucional y legal, y se hará por el voto de la mayoría de aquellos elegidos por la democracia directa y representativa.

Sin embargo, la ética y la corrupción como variables importantes para nuestro país, por la trascendencia de los compromisos internacionales e internos, únicamente están presentes en dos tesis aisladas ambas en materia constitucional-administrativa emitidas por el PJJF con número de registro 2020012¹⁸ y 2020014,¹⁹ que respecto a la designación o ratificación de los magistrados de las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que deberán las propuestas del currículum vitae no es de manera general, sino que se analizará pormenorizadamente, teniendo en cuenta los datos de la calidad profesional y ética para acceder al cargo de magistrado.

IV. CORRUPCIÓN Y ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Derivado de los procedimientos de democracia constitucional, la ética se encuentra desde que el nombramiento del servidor público en la administración pública, y en este país, no hay otro camino para estas decisiones que los titulares del poder ejecutivo.

¹⁸ Tesis I.10o.A.109 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. VI, junio de 2019, p. 5202.

¹⁹ Tesis I.10o.A.110 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. VI, junio de 2019, p. 5202.

La corrupción es un grave problema en y para México, y no disminuirá con normas jurídicas y sanciones más severas. La conducta de los servidores públicos requiere de un compromiso social que derive no únicamente de aquellos éxitos profesionales y experiencia en el servicio público, pues si bien el éxito recae en los nombramientos y designaciones en la administración pública, no debemos olvidar que estos titulares tienen, a su vez, un compromiso ético-social de nombrar a aquellos colaboradores que, de igual manera, acompañen a estos titulares con los mismos compromisos para tener resultados de referencia positiva en el combate a la corrupción.

La administración pública posee mecanismos de nombramiento y remoción que no admiten más controles que la decisión del titular del poder ejecutivo, lo que origina la obediencia en las decisiones administrativas del jefe por jerarquía que, en caso contrario, conlleva utilizar una facultad exclusiva en la administración pública y que es la remoción.

La corrupción en México ha tenido un crecimiento permanente a lo largo de las actividades de la administración pública; no obstante, los esfuerzos jurídicos y administrativos en los últimos años, sus resultados y los datos de organismos nacionales e internacionales no son favorables.

El 16 de abril de 2020 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y la titular de esta dependencia señaló que con dicho reglamento se cumple con la tarea de velar por los intereses generales para beneficio de los mexicanos como lo muestran los resultados alcanzados hasta ahora,²⁰ entre los que destacan los siguientes:

En estas áreas sustantivas, desde el inicio de esta administración y hasta la fecha, la Función Pública ha realizado más de 2 mil 500 auditorías, con cerca de 10 mil observaciones por más de 544 mil millones de pesos, y ha iniciado más de 400 procedimientos de responsabilidades administrativas.

²⁰ Secretaría de la Función Pública, “Sistema Nacional Anticorrupción”, Ciudad de México, 2018, <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>

Democracia, ética y corrupción en México...

Además, ha impuesto cerca de 4 mil 700 sanciones a servidores públicos, de los cuales mil 504 fueron inhabilitados. Y a través de 316 sanciones se han establecido multas por alrededor de mil 500 millones de pesos a licitantes, proveedores y contratistas que incumplieron la ley.²¹

Los datos anteriores son una referencia de que el Sistema Nacional Anticorrupción está teniendo resultados y cumple con la finalidad de atacar aquellos actos contra la buena práctica de la administración pública; sin embargo, es importante señalar que se requiere de acciones preventivas que hagan posible la reducción de las conductas de los servidores públicos y las sanciones derivadas de la corrupción en la administración pública.

El 29 de enero de 2020, se aprobó por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción el documento denominado Política Nacional Anticorrupción, estrategia de largo plazo integrada por cuatro ejes:

1. combatir la corrupción y la impunidad;
2. combatir la arbitrariedad y el abuso de poder;
3. promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, y
4. involucrar a la sociedad y al sector privado.²²

De los cuatro ejes señalados, se desprende en el punto número dos la existencia de una línea referente a temas de ética y que se describe como *Profesionalización e Integridad en el Servicio Público*; asimismo, para la articulación de estos ejes estratégicos se definieron cuatro principios transversales, incluyendo en ellos a los derechos humanos.²³

Este plan señala que la corrupción es un problema sistémico presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno en nuestro país, por lo que esta política tiene una aspiración con alcance

²¹ *Idem.*

²² Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, "Política Nacional Anticorrupción", Ciudad de México, pp. 20 y 21. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci3n.pdf>

²³ *Ibidem*, p. 21.

nacional, así como un enfoque de aplicación en todos los entes públicos del país. De igual forma, el Observatorio de la Corrupción e Impunidad (OCI) de la UNAM, realizó una investigación donde algunos de los resultados emitidos por la ciudadanía, de ocho variables prioritarias dos tienen relación con la ética tanto de los servidores públicos como de la ciudadanía, mismos que a continuación se detallan:

1. Se combate a la corrupción en el día a día a través de actitudes honestas; el respeto a las leyes; la realización de denuncias y el no cometer actos de corrupción; el trabajo ético, y el profesionalismo, y
2. Es necesario combatir la corrupción en todos los niveles; el combate es responsabilidad del gobierno y de la sociedad; los ciudadanos necesitan conocer y participar en la toma de decisiones, y contar con educación cívica y ética.²⁴

En los ocho foros regionales que se efectuaron con la participación de 950 personas, resultaron 23 temas que se consideraron de mayor importancia, pero únicamente el tema relativo a la *falta de cultura de integridad tanto en funcionarios como en ciudadanos* se relacionó con la ética.²⁵

La impunidad fue la principal causa de corrupción en México identificada por los poco más de 14 mil participantes en la consulta ciudadana en línea para la integración de esta política, reflejando ineficacia en los procesos institucionales para investigar y sancionar actos de corrupción. Es significativo que el resultado de esta consulta arroja que 17% de las causas de corrupción se encuentran en la variable de *ambición y falta de ética*, además, y 16% en la variable de *educación*, por lo que, sumando ambas, 33% se localiza en variables de ética de los servidores público.²⁶

Esta misma consulta da resultados por demás *inverosímiles*, cuando se tiene como referencia la pregunta: ¿un funcionario puede aprovecharse de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas?, obteniendo los siguientes datos:

²⁴ *Ibidem*, p. 32.

²⁵ *Ibidem*, p. 34.

²⁶ *Ibidem*, p. 52.

Democracia, ética y corrupción en México...

1. Muy de acuerdo, 9.6%
2. De acuerdo, 33.8%
3. En desacuerdo, 34.6%
4. Muy en desacuerdo, 20%²⁷

Lo que significa que 43.4% de los encuestados consciente que los servidores públicos abusen de las actividades en el servicio público siempre y cuando los resultados de sus actividades sean favorables.

Lo anterior muestra una grave y permanente debilidad en el combate a la corrupción en México, pues, a pesar del involucramiento de la sociedad, no hay resultados que favorezcan de manera indubitable a este problema; es un proceso integral que involucra a la sociedad y al Estado.

La ética es importante en el combate a la corrupción, no únicamente como un código que establezca las conductas de comportamiento del servidor público, sino como un instrumento vivo y que está en constante movimiento; que sea un documento trascendental en la actuación de los servidores públicos, lineamientos de buena conducta y que no se consideren como instrumentos perdidos o que muchas veces se desconozca su existencia.

Estos códigos de ética deberán servir para dar el salto de una política sancionadora a una preventiva, donde el servidor público desempeñe actividades con lineamientos éticos, realice buenas prácticas administrativas por convicción y conciencia, y que conozcan las conductas indebidas, los riesgos y las consecuencias de los hechos de corrupción.

La discrecionalidad excesiva provoca la arbitrariedad de los servidores públicos, pero también es cierto que existe una nula referencia de aquellos temas de ética y probidad para que aun cuando la normatividad establezca la libertad de decisión no se abuse en su actuación y provoque una afectación al interés general, que los principios de buena conducta, honestidad, integridad sean relevantes en el servicio público y que los servidores públicos sean capacitados y evaluados constantemente para las buenas prácticas administrativas.

²⁷ *Ibidem*, p. 56.

Por tanto, el Sistema Nacional Anticorrupción deberá tener una apertura a considerar que los códigos de ética han tenido un resultado menor al esperado, seguramente, porque no existen mecanismos que conduzcan a la importancia de estos, de su conocimiento y, sobre todo, de los medios que logren dar seguimiento a las infracciones de estos lineamientos, ya que, sin ello, se pierde la importancia.

En este sentido, resultaría importante analizar la importancia de que al Sistema Nacional Anticorrupción se incorpore el Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público con la finalidad de establecer lineamientos éticos; promover los códigos de ética; establecer diversos programas nacionales donde se desprenda la importancia de la ética al momento de ingresar al servicio público, la capacitación y promoción de la ética a través del Instituto, la necesidad de que el servidor público conozca los parámetros de ética institucional y, en caso de incumplimiento, el inicio de aquellas quejas por conductas contrarias a los lineamientos de la ética en el servicio público, y su resolución a través de recomendaciones donde el servidor público se involucre en una nueva cultura de la ética en el servicio público.

En las prioridades de política pública del Plan Nacional Anticorrupción se enlistan 40 que definen el rumbo estratégico de atención del problema de la corrupción, señalando que no son elementos concretos delimitados, sino que establecen avenidas amplias para que, a través de un proceso de implementación a cargo del Comité Coordinador, se ejecuten acciones, proyectos, compromisos y metas que atiendan a la realidad nacional, federal, regional y local.²⁸

Que la ausencia de la profesionalización del servicio civil de carrera no traiga como consecuencia la falta de compromiso ético de los servidores públicos, por el contrario, la ineficiencia de lineamientos para ingresar al servicio público sea un factor para no considerar la importancia de la ética y el desempeño adecuado en la administración pública; que se realicen reuniones donde el tema a desarrollar sea la ética y la vocación de servicio para desempeñar un cargo público en nuestro país, que este Instituto

²⁸ *Ibidem*, p. 181.

Democracia, ética y corrupción en México...

establezca los lineamientos para las entidades federativas y los municipios, y que al igual, se implementen los Institutos Estatal de Ética en el Servicio Público

El eje 2 relativo a *Combatir la Arbitrariedad y el Abuso de Poder* del Plan Nacional Anticorrupción (prioridades 11 a 14), señala los lineamientos para la profesionalización e integridad en el servicio público, cuyo objetivo es fortalecerlo mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.²⁹

Para cumplir con estas prioridades se desarrollarán relativas a impulsar, implementar políticas de integridad y prevención mediante los comités de ética o entes homólogos; desarrollar programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública; generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y, por último, generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión,³⁰ lo cual sin duda se impulsaría por medio del Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público y los institutos estatales de ética en el servicio público de las respectivas entidades federativas.

V. CONCLUSIONES

A manera de conclusión, se dirá que es necesario revisar la importancia de la ética en el servicio público, no son simplemente buenas prácticas de la administración pública que están en la dis-

²⁹ *Ibidem*, p. 184.

³⁰ *Idem*.

creación del servidor público, debemos comenzar a generar una cultura ética para prevenir, reducir y combatir la corrupción en México. La democracia con compromiso social tendrá éxito en la medida que los elegidos en los procedimientos constitucionales decidan no solo con el compromiso político; estas decisiones serán buenas o malas conforme a las acciones u omisiones de conciencia y ética tanto del poder ejecutivo como de los integrantes del poder legislativo.

Debemos reconocer que, frente a los contenidos axiológicos constitucionales, las normas jurídicas no deben interpretarse fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales que, además, deberá tener respeto al orden público e interés general, por tanto, el Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público ayudará a cambiar la estrategia para combatir la corrupción en México, pero para ello, sin duda, deberá de existir un compromiso político que no deje lugar a dudas que la corrupción tiene un origen importante en la falta de ética en el servicio público.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO GUTIÉRREZ, José Manuel, *“Ética y derecho en democracia”*, *Ética judicial iberoamericana*, México, SCJN, 2013.
- AZUELA GÜITRÓN, Mariano, “La ética judicial para el bien de la comunidad”, *Ética judicial iberoamericana*, México, SCJN, 2014, vol. 7.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 5a. ed., trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2008.
- PEÑA FREIRE, Antonio Manuel, *La garantía en el estado constitucional de derecho*, Madrid, Trotta, 1997.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 2a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1997.