



UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
Cuna de héroes, crisol de pensadores



UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS SOCIALES

***CORRUPCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN
CUANTO AUTORIZACIONES AMBIENTALES***

TESIS

Que para obtener el grado de:

Maestra en Derecho con Opción Terminal en Derecho
Administrativo

Presenta:

NEREIDA MARTÍNEZ ALVA

Asesora:

DRA. LAURA LETICIA PADILLA GIL

Morelia, Michoacán, Febrero de 2018

DEDICATORIA

Este logro es dedicado a lo más grande que el universo me ha dado, **mis hijos**:

Gerardo Darío, Angélica y Bárbara Samantha, quienes son mi fuerza e inspiración para ser mejor cada día.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por mi permanencia en este plano.

A la Dra. Laura Leticia Padilla Gil quien ha dado lo mejor de su experiencia y conocimiento para mi formación como investigadora.

Resumen

El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado es una garantía que nos pertenece a todos por igual pero también conlleva la obligación a que nosotros mismos limitemos el ejercicio de ese derecho mediante acciones que no nos afecten ni afecten el derecho de los demás dado que se trata de una prerrogativa que concierne a un conjunto de personas. Existen diversos casos en los cuales los funcionarios públicos, emiten ciertas autorizaciones para causar un daño directo o indirecto al ambiente; dichas autorizaciones son hechas bajo el poder de facultades que les es delegado, y que ha sido malversado y utilizado en beneficio personal, pues bajo el enriquecimiento de unos pocos, se hace un daño a la generalidad, y que lamentablemente es de carácter irreversible.

Abstrac

The right to enjoy an adequate environment is a guarantee that belongs to all equally but also entails the obligation for us to limit the exercise of that right through actions that do not affect us or affect the rights of others given that it deals with a prerogative that concerns a group of people. There are several cases in which public officials issue certain authorizations to cause direct or indirect damage to the environment; These authorizations are made under the power of powers delegated to them, and that has been embezzled and used for personal benefit, because under the enrichment of a few, damage is done to the generality, and that unfortunately is irreversible.

Palabras clave: Corrupción, Servidor Público, Autorización Ambiental, Daño Ambiental, Reparación Del Daño, Aparato Sancionador.

“En la vida hay suficiente para cubrir las necesidades de todos,
Pero no tanto para satisfacer la avaricia de algunos”.

Mahatma Gandhi

Introducción

La idea de que la corrupción es un grave problema, no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto es un tema que adquiere relevancia en el ámbito académico. Este pensamiento, fundado en investigaciones empíricas de gran rigor y fiabilidad, ha llevado a múltiples iniciativas, para intentar detener su expansión globalmente y para combatirla en sus diferentes frentes y formas. No hay que olvidar que la corrupción, si no se combate, se expande sin medida, hasta convertirse en sistemática y colapsar las instituciones de los países afectados; dañando, por extensión el funcionamiento de la economía nacional e internacional.

El presente trabajo de investigación se enfoca en el tema de la corrupción ambiental, mismo que resulta bastante complicado de analizar, en nuestra sociedad se encuentra inmerso en muy variados ámbitos de la sociedad; sabemos poco de ella pero se aparece en todas nuestras transacciones, conocemos algunas de sus causas pero no logramos comprender como se concatenan para constituir un modo de vida, a pesar de saber las consecuencias negativas en su crecimiento, lamentablemente en nuestro país la dejamos operar.

Gobiernos y funcionarios de todos los colores partidarios y de todos los niveles jerárquicos han estado inmiscuidos en denuncias públicas que involucran el uso y abuso del poder para beneficio privado. La academia, las organizaciones de la sociedad civil y el periodismo de investigación han hecho una labor importante para poner el tema de la corrupción en la agenda pública mexicana.

Debe quedar claro que el tema del cuidado y preservación del medio ambiente nos concierne a toda la humanidad.

Resumen.....	3
Abstract.....	3
Introducción.....	4
Esquema Preliminar	

CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

1.1 Concepto de corrupción.....	10
1.2 Tipos de Corrupción.....	11
1.2.1 Corrupción política.....	11
1.2.2 Corrupción Administrativa.....	11
1.2.3 Corrupción Judicial.....	11
1.3 Causas de la corrupción.....	13
1.3.1 Causas formales.....	14
1.3.2 Causas culturales.....	14
1.3.3 Causas materiales.....	15
1.4 Factores de la corrupción.....	16
1.4.1 Económico.....	17
1.4.2 Político.....	18
1.4.3 Cultural.....	18
1.4.4 Legal.....	19
1.4.5 Administrativo.....	19
1.5 Consecuencias de la corrupción.....	20
1.6 Concepto de Derecho administrativo.....	21
1.7 Tipos de Organización Administrativa.....	22
1.7.1 Centralización.....	22
1.7.2 Descentralización.....	22
1.7.3 Desconcentración.....	23
1.8 Servidor Público.....	23
1.8.1 Regímenes jurídicos.....	25
1.8.2 Responsabilidad Civil del Servidor público.....	26

1.8.2.1	Impunidad.....	26
1.8.3	Denuncia ciudadana y acción qui tam.....	30
1.9	Ética de los servidores públicos.....	34
1.9.1	Concepto de ética.....	34
1.9.2	Principios rectores del servidor público.....	35
1.9.2.1	Impunidad.....	40
1.9.2.2	Justificación del uso de la responsabilidad civil como instrumento contra la corrupción.....	43
1.10	La cultura de la corrupción.....	46
1.11	Indicadores de la corrupción.....	46
1.12	Índice Nacional de Corrupción y buen gobierno.....	47
1.13	Órganos e instituciones encargados de la lucha contra la corrupción.....	51
1.14	Guía anticorrupción.....	52
1.15	Cultura de la legalidad.....	57
1.16	La corrupción a través de la historia.....	58
	Comentarios al capítulo 1.....	66

CAPITULO 2. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO

2.1	Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.....	68
2.2	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.....	70
2.3	Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	71
2.4	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	72
2.5	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	77
2.6	Código Penal Federal.....	80
2.7	Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública.....	81
2.8	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	83
2.9	Ley de la Comisión Nación de los Derechos Humanos.....	85
2.10	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	86

2.11	Código de ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública..	87
2.12	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	88
2.13	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia por el Desarrollo Administrativo.....	90
2.14	Programa Operativo Anual del Sistema del Servicio Profesional de carrera de 2013.....	91
2.15	Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.....	92
2.16	Minuta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública....	96
	Comentarios al capítulo 2.....	96

CAPÍTULO 3 “CORRUPCIÓN DEL SEVIDOR PÚBLICO EN AUTORIZACIONES AMBIENTALES”

3.1	Responsabilidad administrativa ambiental.....	98
	3.1.1 Mecanismos administrativos	
3.2	Protección ambiental.....	101
	3.2.1 Ámbito Federal.....	101
	3.2.2 Ámbito Estatal.....	103
	3.2.3 Ámbito municipal.....	107
3.3	Casos de corrupción ambiental.....	107
3.4	Auditoría ambiental.....	117
	3.4.1 Características.....	119
	3.4.2 Etapas.....	120
3.5	Sanciones y multas en materia ambiental.....	123
3.6	Impunidad.....	125
	3.6.1 Índice de impunidad en México	
3.7	Medios de defensa en materia ambiental.....	128
	3.7.1 Resolución Administrativa.....	135
	3.7.2 Procedimiento.....	135

Comentarios finales al capítulo 3.....	136
--	-----

CAPÍTULO 4 ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL APARATO SANCIONADOR AL FUNCIONARIO PÚBLICO CONTRA ACTOS DE CORRUPCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA

4.1 Tipos de funcionarios públicos en España.....	138
a) Personal funcionario de carrera.....	138
b) Grupos.....	138
c) Personal funcionario interino.....	138
d) Personal laboral.....	139
e) Personal eventual.....	139
4.2 Responsabilidad por daños ambientales.....	139
4.2.1 Concepto de responsabilidad ambiental.....	140
4.2.2 Tipos de responsabilidad ambiental reconocidos en el sistema jurídico español.....	142
4.2.3 Responsabilidad Penal.....	142
4.2.3.1 Complejidad probatoria de la responsabilidad penal ambiental....	144
4.2.4 Responsabilidad Civil.....	145
4.2.4.1 Deficiencias del sistema español de responsabilidad extracontractual para la reparación o resarcimiento de los daños ambientales...	147
4.2.5 Responsabilidad administrativa.....	152
4.3 Reparación del daño.....	155
4.4 Aparato crítico sobre el ámbito sancionador administrativo de la protección ambiental.....	162
4.4.1 El desarrollo de los distintos procedimientos sancionadores.....	164
4.4.2 El reconocimiento de responsabilidades o pago voluntario. El procedimiento simplificado.....	165
4.4.3 El reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario.....	166

4.4.4 Procedimiento simplificado.....	166
4.4.5 La caducidad del procedimiento sancionador.....	168
4.4.6 Recursos contra las sanciones administrativas.....	171
4.4.7 La ejecutividad de los actos sancionadores en materia medioambiental.....	171
4.4.8 Breve referencia a los criterios utilizados por el juez de lo contencioso administrativo para conceder o denegar la suspensión de la ejecutividad de los actos sancionadores.....	173
Comentarios finales al capítulo 4.....	175
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA.....	177
Fuentes de información.....	187

CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

1.1 Concepto de Corrupción

Corrupción es un fenómeno complejo y multifacético en sus causas y efectos, toma distintas formas y funciona de diferente manera en diversos contextos, entender ¿qué es corrupción? Es el primer paso para poder entenderla y de esa manera buscar la raíz de su existencia a fin de encontrar los medios adecuados para erradicarla.

El diccionario de la Lengua Española define así la corrupción: “Acción y efecto de corromper o corromperse”.¹ Dicho diccionario refiere al concepto que en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho, económico o de otra índole de sus gestores.

En su clásico estudio sobre la corrupción política en el México deslealtad o traición a las reglas del Estado. Stephen Morris dice “...la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común”.²

Por su parte Lomnitz señala que “...como categoría cultural, la corrupción incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal...”³

Para Garzón Valdés “La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que soborna o a quien extorsionan a cambio

¹ Voz Corrupción, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>

² MORRIS Stephen D., *Corrupción Política en el México Contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1992, p.35.

³ LOMNITZ Claudio, “Introducción”, en *Vicios Públicos Virtudes Privadas: la Corrupción en México*, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p.15.

del otorgamiento de beneficios para el sobornador que superan los costos del soborno o el pago o servicio extorsionado”.⁴

1.2 Tipos de Corrupción

Resulta lamentable admitir que la corrupción ha invadido todos y cada uno de los sectores sociales, se ha expandido como una plaga en todo el mundo, ya en el sector privado como en el sector público, incluso en sectores no gubernamentales, pero sobre todo y con mayor en el ámbito político pues los partidos políticos a través de ella eliminan obstáculos de acceso a la victoria de sus campañas electorales.

1.2.1 Corrupción Política

Ésta se manifiesta cuando los políticos aseguran en forma privada sus intereses personales, desvían fondos de las arcas públicas, extorsionan a individuos y empresas para obtener recursos, aceptan sobornos para realizar operaciones ilícitas y compran votos en las elecciones. También reciben contribuciones legales e ilegales para su partido o campañas políticas que califican de anónimos para ocultar su procedencia, las más de las veces reprochable aunque sabiendo que procede de grupos acaudalados con intereses especiales a cambio de favores.

1.2.2 Corrupción Administrativa

Nuestra realidad social nos permite ver que los distintos tipos de corrupción se mezclan en todos los sectores, donde hay corrupción política existe la corrupción administrativa puesto que donde hay políticos corruptos surge la corrupción administrativa.

En el estudio de la administración pública mexicana el tema de la corrupción administrativa, sólo ha sido referido de manera marginal, secundaria y, en el mejor de los casos, como una variable más dentro de la acción de la administración pública. A pesar de que en la actualidad, existe una variedad de fuentes de estudio en torno a la actividad organizada del Estado, algunos

⁴ GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Calamidades*, gedisa, Barcelona, 2004, p.226.

estudiosos la concebían como una variable interna propia del sistema político mexicano, o bien como una variable dependiente de otros factores políticos prevalecientes en el régimen de partido único o hegemónico.

La corrupción administrativa se da principalmente en el ámbito de la administración pública, y particular, en los servidores públicos, “se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios”.⁵ La corrupción en la administración pública constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas, desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno, es un problema social que lastima las instituciones y merma al Estado de Derecho, al no respetarse la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social en un país, y que merece las alertas en rojo por parte del gobierno y la ciudadanía para evitar que se siga expandiendo.

Existen muchos comportamientos punibles que son cometidos por funcionarios públicos y que son denotados como actos de corrupción administrativa, tales como la malversación de caudales públicos, esto es, la apropiación por parte del funcionario de bienes que tenga a su cargo o que preste el consentimiento para que un tercero se apropie de ellos; el fraude, donde un funcionario en razón de su cargo acuerda con un tercero defraudar a cualquier ente público; las exacciones ilegales que consisten en que un funcionario exige derechos, tarifas o minutas no debidas o las exige por una cuantía mayor de lo legalmente establecido; y muchos otros que vemos a diario en nuestra vida cotidiana.

Los grupos a favor de un buen gobierno, los medios de información y la oposición política exigen que las unidades gubernamentales hagan todo lo que esté en su poder para evitar la corrupción, y consideran responsables a los altos

⁵ AGUILAR, L, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2009, p.110.

funcionarios de cualquier corrupción que suceda bajo su vigilancia. Lamentablemente hay quienes ven la vida política y los cargos públicos como simplemente otra oportunidad de negocios para enriquecerse y recompensar a los amigos y los familiares, aprovechando la confianza que depositan en ellos.

Es por ello que en corresponsabilidad del Estado y la ciudadanía se debe atacar tan grave problema, aunque en realidad es precisamente la ciudadanía quien colabora a su expansión al no manifestarse en contra de los actos corruptos por parte de los servidores públicos.

1.2.3 Corrupción Judicial

Para que el sistema judicial sirva a la lucha contra la corrupción debe, en primer lugar, ineludiblemente ser él mismo un ejemplo de limpieza y honestidad, en suma, haber expulsado el virus de la corrupción de su cuerpo judicial, pero la verdad es que a pesar del régimen legislativo tan estricto en que se conducen jueces y magistrados, es también permeado por la corrupción.

Una de las temáticas más controversiales respecto al poder judicial, es la discrecionalidad que se otorga a sus órganos, misma que debe aplicarse favorablemente a los intereses de los gobernados, pero que sin embargo ha servido como herramienta fiel que sirve de cimiento a la corrupción, ya las transacciones económicas a estos órganos por *un favor* en las resoluciones emitidas se traduce en millones de pesos.

1.3 Causas de la corrupción

Al abordar la corrupción, la ineficacia y la falta de calidad de la gestión pública, es necesario atacar en sus raíces estos problemas y no sólo en sus efectos.

En tal virtud, al hacer un análisis de las conductas más frecuentes que llevan a la transgresión del orden jurídico en la Administración Pública, es fácil encontrar que gran parte de las violaciones tienen su origen o en una normatividad

compleja, o en la falta de capacitación del personal, o en sistemas y procedimientos que carecen de estándares tanto de calidad como de efectividad.

Dentro del sistema jurídico vigente de responsabilidades es obvio que un problema es la difícil aplicación de las sanciones a los servidores públicos corruptos, esto es debido al mismo fenómeno de la corrupción, ya que no se aplican las leyes a todos por igual, especialmente a los altos funcionarios, puesto que se convierten en juez y parte, lo que no genera ni justicia ni equidad. De otra parte, algunas sanciones son insuficientes para modificar la práctica dentro de las instituciones.

1.3.1 Causas formales

Se desprenden de la delimitación técnica del término y son: la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado, la existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y la inoperancia práctica de las instituciones públicas.

Juntas o por separado, estas causas están presentes en buena parte de los países latinoamericanos.

1.3.2 Causas culturales

Antes de presentar estas causas es necesario señalar que el concepto que se maneja hace referencia a la cultura política de un país, es decir: "el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos y que tienen como objeto un fenómeno político [en este caso la corrupción]"⁶. Las condiciones culturales permiten así delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad de su ocurrencia y el grado de tolerancia social con que pueden contar.

⁶ SANI, Giacomo, "Sociedad Civil" en Norberto Bobbio (Coord.) *Diccionario de Ciencia Política*, págs. 469-472.

Son cuatro condiciones culturales básicas: La existencia de una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica. La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que -la ley no cuenta para ellos, fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella. La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción. Para algunos casos latinoamericanos, podrían explicarse ciertas manifestaciones corruptas por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

1.3.3 Causas materiales

Las causas materiales se refieren a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Las situaciones concretas de las que se trata en este caso son las distintas brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente.

El sociólogo mexicano Escalante Gonzalbo señala cinco brechas principales:

La brecha existente entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder. Un ejemplo de lo dicho: el conflicto permanente entre los aparatos policíacos y los sistemas de garantías jurídicas

La brecha existente entre la dinámica del mercado y la intervención pública. Por ejemplo, funcionarios dedicados al cobro de impuestos exigen dinero a una multinacional para disminuir la cantidad de impuestos que debe pagar la empresa.

La brecha existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Un ejemplo sería un gremio de industriales que entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueben una ley.

La brecha existente entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Por ejemplo, un funcionario del Ministerio de la Vivienda que recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.

La brecha existente entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Un ejemplo sería un deficiente sistema de control público que permite que las medicinas asignadas a un hospital, se vendan fuera de éste.

En otros casos, el germen es la arraigada costumbre que hace ver como aceptable el que un servidor público reciba o pida un pago por sus servicios o decisiones; en otros, la impunidad alienta la proliferación de la corrupción; en otros más la ausencia de información transparente y veraz a la sociedad de lo que ésta puede y debe exigir a su gobierno, favorece la aparición de conductas ilícitas.

Las autoridades públicas tienen la obligación primaria de estar en control del correcto y honesto cumplimiento de las competencias y potestades a ellas asignadas por el ordenamiento jurídico, de manera que se corrija cualquier desvío o abuso que se detecte.

No obstante lo anterior, no hay duda que, en forma independiente o si es del caso complementaria a ese deber primario, la propia ciudadanía también tiene el derecho de poner en conocimiento de las autoridades públicas de cualquier hecho o actuación irregular o indebida de un funcionario público, sobre todo cuando afecta la probidad que debe caracterizar al ejercicio de la función pública, teniendo la administración activa o los órganos de control (Auditorías Internas, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República y entes reguladores como las Superintendencias de Entidades Financieras, de Pensiones y de Valores) el correlativo deber de atender en forma oportuna y cumplida las denuncias que sean puestas a su recaudo.

1.4 Factores de la corrupción

El fenómeno de la corrupción es uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares. Este fenómeno es también producto, en gran medida, de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que ha creado auténticas redes que detienen la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas. Por otra parte, “la corrupción ha sido el resultado de inercias y costumbres poco saludables en la operación cotidiana, que son factores que se han combinado de manera negativa y causan enormes daños al país.”⁷

Si bien es difícil cuantificar el tamaño del problema, pues no se han hecho estudios sistemáticos de la corrupción en México, se cuenta con algunos indicadores que son marco de referencia para dimensionarlo.

1.4.1 Económico

“México cuenta con una historia difícil, donde en los últimos sexenios los actos corruptos de los servidores públicos, las devaluaciones, la globalización, el desempleo, el neoliberalismo salvaje y los sueldos bajos y otros elementos han causado que crezca la pobreza; por tanto, las familias dañadas por estos factores se ven forzadas a trabajar el doble o, por el contrario, toman caminos fáciles que son propicios para la corrupción”.⁸

Cabe mencionar además, que en México existen muchas normas que dificultan la remoción de los malos elementos como los corruptos, adicionando las condiciones salariales desventajosas, malas prestaciones sociales, falta de condiciones que garanticen un retiro digno; donde todos estos elementos generan el espacio perfecto para que se dé la corrupción dentro de la Administración Pública.

⁷ LÓPEZ Presa, José Octavio, Reseña de "Corrupción y cambio" de Juan Octavio López Presa (coord.), Perfiles Latinoamericanos, núm. 15, diciembre, 2000 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México, p.15.

⁸ Ídem.

Lo anterior denota el círculo vicioso en el que se convierten los actos corruptivos, por las diferentes causas que lo originan.

1.4.2 Político

En este ámbito encontramos a la burocracia, toda vez que en nuestro país, desafortunadamente para la mayoría de los trámites que se deben realizar en dependencias de la Administración Pública se traduce en la pérdida de tiempo de un día hasta un mes incluso más, ya que son muy lentos; por lo que la ciudadanía para evitarlos, ahorrar tiempo, acelerar trámites y evitarse cumplir con requisitos engorrosos incurre en actos que generan la corrupción de los servidores públicos.

Por otra parte, los trabajadores de ciertas secretarías se alimentan de las deficiencias del sistemas de registro, control y producción de información, y los usan como pretexto para no realizar sus funciones, todo esto bajo la protección de sus sindicatos; para que cuando haya una queja sobre el servicio, no puedan ser removidos, generando así un “tortuguismo” administrativo, fomentando en consecuencia, la corrupción en el servicio público.

1.4.3 Cultural

“Entre estos factores generadores de la corrupción, tenemos principalmente a la a moralización y la falta de ética, así como la falta de educación y la falta de cultura de legalidad”.⁹ Muchos autores afirman que la corrupción en México ya forma parte de la cultura; un ejemplo claro al respecto es que muchos mexicanos tienen la idea de que si todos son corruptos, el resto también tiene que serlo para progresar y obtener un beneficio. De ahí el famoso dicho “el que no tranza no avanza”. Así se piensa que si todos están inmersos en la misma actividad es más difícil condenarla. Dañando así al país con estos ideales a la cultura mexicana, al transmitirlo por generaciones, lo que provoca que se expanda la corrupción, traducidos los pensamientos en actos corruptos que se hacen costumbre.

⁹ GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl. *Introducción a la Ética*. Vigésima quinta ed., Esfingue. México 1993, p.20.

Ante este hecho, es importante trabajar en el aspecto de los valores morales en lo que respecta a nuestra sociedad y en el mejor manejo de la ética profesional en los servidores públicos; formando un escudo de protección ante éste cáncer que consume día a día a nuestro Estado Mexicano.

1.4.4 Legal

Por otro lado, existen en nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en las legislaciones que rigen las actividades del servicio público; lagunas legales, la presencia de inconsistencias o de contradicciones y la mala tipificación de las conductas que pueden dar origen a responsabilidades.

Desafortunadamente los servidores públicos tienen mala fama, de manera generalizada, por incurrir en actos de corrupción y/o responsabilidad; menospreciando y afectando a los servidores que hacen de sus funciones actos correctos en el desarrollo de la Administración Pública.

1.4.5 Administrativo

“Se trata de aquellos factores que están en relación directa con la función interna de una estructura institucional, y en particular con la gestión de personal”.¹⁰

a)”*La baja remuneración en el personal público.* Si bien existen países en los que los sueldos en los puestos públicos no son excesivos, lo que puede dar margen a que el personal abuse de su cargo para obtener un ingreso adicional, no obstante, en lugares en los que los puestos sí son bien remunerados también se práctica la corrupción”.¹¹

¹⁰ UGALDE, Luis Carlos. “Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México”, IFE, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, 2002.

¹¹ El hecho de equipararse un funcionario a un empresario ha dañado la estructura y funcionamiento de la Administración Pública. En México, algunos políticos y altos funcionarios equiparan sus sueldos a los de los directivos del sector privado sin tomar en cuenta que las instituciones públicas no son empresas lucrativas y no producen ganancias económicas. De esta forma, incrementan sus ingresos de manera notable bajo el argumento de haberlos homologado. Dos casos muy polémicos son el del Gobernador de Sinaloa (1999-2004) Juan S. Millán Lizárraga y el del Alcalde del municipio de Ecatepec (2000-2002) Agustín Hernández Pastrana. El primero señaló que el Gobernador no podía tener un sueldo menor al del empresario más alto de su Estado por lo que elevó el sueldo de manera exorbitante. El segundo caso, es el de un Alcalde que

De hecho, cuando se paga en exceso en un puesto público existe una mayor ambición por ocupar ese puesto sin que ello signifique necesariamente un compromiso con las responsabilidades, una capacidad para desarrollar las funciones o velar por los intereses ciudadanos.

La idea de que la gente se corrompe por necesidad tiene una parte de verdad debido a que por dinero se hacen cosas inauditas, pero también es cierto que hay personas que pese a vivir en la pobreza mantienen un principio de dignidad y por mucha que sea su necesidad no se corrompen.

b) *“La inestabilidad en el trabajo.* Otra causa o motivo común que fomenta la corrupción es la carencia de un trabajo y una función pública estable y fuerte acompañada de un servicio civil de carrera que opere de manera adecuada”.¹² En países en vías de desarrollo, donde se carece de personal profesional por no existir una burocracia consolidada, se da pie a que los cargos sean temporales, la movilidad del personal frecuente y la estructura burocrática no logre su consolidación.

1.5 Consecuencias de la corrupción

Cabe mencionar que dentro de los efectos de la corrupción, el que respecta a la Administración Pública es que prospera clandestinamente al margen de las normas y del respeto de la moral pública, lo que acaba por quebrantar la confianza en las instituciones e inhibir la búsqueda del bien común. Además de que en todos los casos de corrupción administrativa, se genera un daño social, se violenta el Estado de Derecho y la justicia se inclina en contra de quienes menos tienen.

En suma la corrupción administrativa genera muchos problemas a la sociedad mexicana y sólo beneficia a unos cuantos; y a pesar de los esfuerzos del gobierno para combatirla, pareciera que no se avanza pues así lo demuestran los reclamos de la ciudadanía,

gobernaba un municipio de 3 millones de personas y, bajo el argumento de que en términos de población gobernaba el equivalente a la población de algunos gobernadores, se elevó el sueldo de Alcalde al de un Gobernador.

¹² MEYER, Lorenzo, “La corrupción”, En Diario *Reforma*, México, 16 de Marzo de 2000.

cansada de los abusos, así como también las encuestas presentadas por la Organización de Transparencia Mexicana, misma que considera que medir la corrupción de un país, es un asunto difícil pero indispensable para diseñar las estrategias eficaces para su combate.¹³

En cualquier caso los efectos que conlleva la corrupción administrativa son negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud deliberada de los servicios, derroche de recursos, desaprovechamiento y pérdida del patrimonio, uso indebido de las funciones, negligencia en el personal público, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación, inadecuado uso del patrimonio público, etc.

Es necesario que se atiendan de manera inmediata todos y cada uno de los factores que propician la corrupción, pues ya no es posible seguir con este esquema que deteriora el Estado de Derecho. Es necesaria la unión del gobierno y sus gobernados para que a la par se luche por erradicar la corrupción, protegiendo nuestros derechos pero cumpliendo con nuestras obligaciones logrando así la convivencia pacífica y civilizada.

1.6 Concepto de Administración Pública

Omar Guerrero Orozco señala que es “la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros de ella, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quien esta misión se confía, y con apego a las leyes, instrucciones, reglamentos, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto”.¹⁴ Por su parte Delgadillo Gutiérrez afirma que “Es la actividad

¹³ LAVEAGA, Gerardo. *La Cultura de la Legalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, p.18.

¹⁴ GUERRERO OROZCO, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 2004, p.198.

que de manera concreta, inmediata, continua y espontanea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos”.¹⁵

Para Wilburg Jiménez Castro la Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través de los organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos del Estado y organismos del Estado”.¹⁶

1.7 Tipos de Organización Administrativa

El Estado tiene su propia organización que conforme al artículo 40 constitucional está estructurada por tres poderes, con una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de actuación por materia, grado territorio y cuantía, a fin de que la de que la acción de sus componentes no interfiera entre sí; con una distribución de las responsabilidades de su actuación, ante la propia organización y frente a terceros que pueden ser afectados por la acción de éstos.

Ello hace necesaria una estructuración de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la Administración.

1.7.1 Centralización

“Esta forma de administración administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.”¹⁷

Es claro que la jerarquía juega un papel importante, ya que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel de la administración centralizada, y en la

¹⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y Manuel Lucero Espinoza, op.cit. nota 14, p.89.

¹⁶ JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo*, “Instrumento para la superación de crisis social y económica”, Limusa, México, 1987, p.38.

¹⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y Manuel Lucero Espinoza, op.cit. nota 14, p. 91.

línea horizontal a los del mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias, lo que hace más fácil su función y por otro lado permite mayor eficacia en su actuar.

1.7.2 Descentralización

“Se refiere a la creación de organismos por ley o decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de las actividades estratégicas o prioritarias de la prestación de un servicio público o social; para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social”.

1.7.3 Desconcentración

Este tipo de organización administrativa “implica que el ente central en base en una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente; es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central”.¹⁸

La distinción de ambas formas de organización administrativa se hace necesaria, pues es común confundirlas, desde el punto de vista jurídico: descentralizar implica la creación de un nuevo centro de imputación, al cual se le asignan las facultades que fueron sacadas de un centro anterior; desconcentrar, por su parte, implica evitar la concentración de facultades, sin que necesariamente implique la creación de un nuevo centro de imputación.

1.8 Servidor Público

El estudio de los servicios públicos tiene una doble eficacia: vale como revelador de la evolución y el rumbo del Estado en su trato con el ciudadano, y vale también por su propio mérito y para sus propios fines. El primer problema que aquí florece es la definición del servicio público, que va ligada a otro género de definiciones, menos técnicas, más políticas. La pregunta que domina y conduce es: ¿hasta dónde quiere y acepta llegar el poder público en sus compromisos con

¹⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y Manuel Lucero Espinoza, op.cit. nota 14, p. 95.

el gobernado?, una forma práctica y directa de asumir esos compromisos y ponerles nombre y contenido.

Es en este punto que Fernández Ruiz recuerda el anteproyecto de artículo 3o. constitucional presentado en 1934 por el Comité Ejecutivo Nacional del PNR al Bloque Revolucionario en la Cámara de Diputados, que atribuía a la Federación, los Estados y los Municipios la función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación en todos sus tipos o grados. Esta pretensión coincide con la definición de servicio público que elabora el autor: "actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes... en beneficio indiscriminado de toda persona".¹⁹

Un asunto destacado en este libro es la situación jurídica del usuario del servicio público, en la que se refleja, por cierto, la situación general que, desde otras perspectivas, tiene el individuo en la sociedad de la que forma parte y frente al Estado, pero también, con realismo, frente a los gobernantes. Correctamente asegura Fernández Ruiz que ninguna de las teorías acuñadas sobre la situación jurídica del usuario del servicio público y la naturaleza de su relación con el prestador de éste -teorías contractual, reglamentaria y de la situación jurídica- puede aplicarse indiscriminadamente a todos los servicios públicos, habida cuenta de la gran variedad de éstos y de sus elementos característicos. En lo que puede haber unidad -incluso cuando la prestación no se realiza directamente por el Estado- es en la versión de ciudadano que surge de la regulación y la actuación efectiva de los servicios. Estos transparentan, una vez más, la idea que existe y, más todavía, la idea que se practica sobre las personas, a las que llamaré, de nuevo, ciudadanos, mucho mejor que clientes, como quiere una visión demasiado mercantil y gerencial sobre las actividades del Estado y las expectativas del individuo.

¹⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo. Contratos México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2000, p. 563.

Es toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento legal que lo regule. Toda vez que las relaciones y responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral.

De acuerdo con el artículo 8º constitucional se atribuye la calidad de servidor público a “los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o el Distrito federal”.²⁰

Omar Guerrero conceptualiza al servidor público como “Aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público...asumiendo actividades enmarcadas por los intereses primordiales del Estado”.²¹

1.8.1 Regímenes jurídicos

El régimen jurídico de los servidores públicos es muy variado, existen dos ramas del derecho que regulan su relación, por un lado el Derecho Disciplinario que “consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo a los artículos 89, fracciones I y II, y 90 constitucionales, que establecen un sistema de funciones a efecto de que las acciones de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados establecidos en el Título Cuarto de la Constitución.

Por su parte el Derecho Laboral Burocrático atribuye la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta, establecido en el artículo 47 de la

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª edición, Trillas, artículo 108, p.27.

²¹ GUERRERO OROZCO, Omar, *La teoría de la Administración Pública*, op.cit. nota 18, pp.112-113.

Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

1.8.2 Responsabilidad civil del Servidor Público

Uno de los temas de mayor auge dentro de la administración pública radica en la importancia de las responsabilidades atribuibles a un servidor público, y que por años ha sido materia de controversia y estudio, pues es precisamente en este campo donde existen variables ambigüedades que no especificaban la manera de precisa de sancionar los actos irresponsables de los servidores públicos, sin embargo la evolución en este aspecto pareciera ya tener solución con la figura de la transparencia y la rendición de cuentas, aunque es bien sabido que en la práctica sigue siendo campo de desarrollo de la corrupción, pues la legislación no se hace efectiva.

1.8.2.1 Impunidad

Generalmente la impunidad es considerada un fenómeno directamente relacionado con las áreas criminológicas, es definida como: "la falta de sanción o castigo en contra de una persona que ha perpetrado un delito, principalmente se origina por una crisis de institucionalidad en la cual se encuentran sumergidos los diferentes órganos que integran la administración de justicia penal"²².

El *Diccionario de la Lengua Española* la define: "falta de castigo".²³ Se afirma lo anterior, de acuerdo a las siguientes consideraciones: los sistemas jurídicos se conforman por normas vinculatorias, lo que significa que el cumplimiento de éstas no puede estar a discreción de los individuos, sino que deben acatarse forzosamente; la sanción es justamente uno de los instrumentos con que se cuenta para el logro de este fin. De aquí que cualquier área del

²² BAIZ VILLAFRANCA Reina Alejandra J., "Impunidad: como factor desencadenante de la criminalidad", en Capítulo Criminológico: *Revista de las Disciplinas del Control Social*, vol. 36, núm. 2, abril de 2008, p. 71.

²³ Voz Impunidad, *Diccionario de la Lengua Española*, op.cit. nota 1.

sistema jurídico puede estar sujeta al fenómeno de la impunidad en tanto que las sanciones a que haya no se apliquen, traducido en la ineficacia de la legislación.

Cabe destacar que cuando la impunidad es regla general en una sociedad, el sistema jurídico se vuelve ineficiente para el control de las conductas ilícitas y por consecuencia se transforma en un desencadenante de la ilicitud. El sistema penal mexicano adolece de una impunidad endémica; de acuerdo a estudios realizados por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, en el año 2010 se denunciaron ante el Ministerio Público solo el 22% de los delitos, y de éstos, sólo el 5% fue consignado ante la autoridad judicial. El estudio concluye que el nivel de impunidad abarca el 99.3%, lo que significa que de cada cien delitos que se cometen en menos de uno se sanciona al delincuente.²⁴

A similares resultados llega Carbonell: Según algunas estimaciones, la llamada *cifra negra* (compuesta por los delitos efectivamente cometidos que no llegan al conocimiento de la autoridad) alcanza el 75% del total de los delitos cometidos en México. En otras palabras, tres de cuatro delitos no se denuncian. Del 25% de delitos que sí son denunciados solamente se concluye la investigación ministerial en el 4.55%, pero se pone a alguna persona a disposición de los jueces solamente en el 1.6 % del total de delitos cometidos. Es decir, de cada 100 delitos solamente 1.6 llega ante conocimiento de un juez, las condenas judiciales alcanzaron la cifra del 1.06 %, lo que significa que la impunidad alcanza una horrorosa cifra del 99%.²⁵

La impunidad en el sistema penal se refleja en la lucha contra la corrupción, a lo que se debe agregar que, en este rubro, el problema se agranda en consideración a las características propias de las regulaciones penales referentes a las actividades de la función pública, sobre este tema, Cárdenas menciona que "En materia de responsabilidades penales, los códigos penales contienen

²⁴ Cfr. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, "Indicadores ENSI-6/2008 vs. ENSI-5/2007", disponible en: <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp>

²⁵ CARBONELL, Miguel, "Corrupción judicial e impunidad o el caso de México", en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, IJI, 2010, p. 228.

ambigüedades en los tipos, son poco garantistas, lo que favorece la impunidad de los servidores públicos: hace falta incrementar las sanciones para que todo los delitos relacionados con la función pública sean considerados graves, y esto debe darse en el marco de una reforma que determine la autonomía del ministerio público".²⁶ Por otro lado, no existe una correcta coordinación entre los organismos encargados del combate a la corrupción, pues, conforme menciona el referido investigador,

[...] en México no existe un sistema nacional de lucha contra la corrupción, no hay vinculación y coordinación institucional entre los órganos de investigación de conductas de corrupción y los que resuelven responsabilidades penales, fiscales, administrativas, etcétera. Lo que se agrava cuando se traslapan los ámbitos locales con los federales. Esta falta de vinculación es aún más notoria cuando se trata de la corrupción política, en donde no siempre existe coordinación entre los órganos electorales, los de fiscalización y los ministeriales [...] mientras las formas de corrupción se modernizan, sofistican y globalizan, los órganos de investigación y de resolución de responsabilidades, siguen métodos tradicionales que dejan grandes zonas de impunidad.²⁷

Por lo que se refiere las políticas oficiales de lucha contra la corrupción, se observa que la impunidad hace que éstas y las normas que penalizan las conductas corruptas, se transformen en normatividad ineficiente. Según Serrano, la falta de sanciones penales en este rubro ha mermado desde 1994, cuestionándose si esto obedece a una disminución en actos de corrupción o a la falta de voluntad o ineficiencia de los órganos encargados de investigar dichas conductas.²⁸

En lo que toca al combate a la corrupción en la vía administrativa, un dato que resulta relevante para el presente estudio es el siguiente: en el Quinto Informe de Gobierno rendido por el presidente Felipe Calderón ante el Congreso de la

²⁶ CÁRDENAS, Jaime, "Herramientas para enfrentar la corrupción", en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, IIJ, 2010, p. 228.

²⁷ CÁRDENAS, Jaime, "Herramientas para enfrentar la corrupción", op.cit. nota 30, p. 228.

²⁸ SERRANO SÁNCHEZ José Antonio, "La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión", en *Andamios: Revista de Investigación Social*, vol. 6, núm. 12, diciembre de 2009, p. 211.

Unión, se mencionó la imposición a servidores públicos de 9,956 sanciones en el año 2008, 8,194 en el año 2009 y de 8,323 para el año 2010, de estas últimas solo el 10% tuvo un carácter económico.²⁹ Aunque se destacó que el número de sanciones había disminuido, no quedó claro si esta reducción obedeció realmente a un efectivo combate a la corrupción o, por el contrario, a la ineficiencia por parte de las autoridades federales para combatir a este fenómeno, cuestión, esta última, más creíble.

El siguiente análisis parece comprobar lo antedicho: Transparencia Internacional publica anualmente el *Índice de Percepción de la Corrupción*, mismo que se obtiene de los análisis estadísticos de la percepción que en la sociedad existe en relación con la corrupción en cada país determinado. Este índice se mide en una escala del 1 al 10, en el cual 1 implica el mayor índice de corrupción y 10 el menor. Por lo que a México concierne, el índice concluye que la reducción en las sanciones impuestas por el gobierno federal a los servidores corruptos, obedece más a una ineficiencia del sistema que a la reducción del fenómeno de la corrupción. Esto es así tomando en consideración que en el 2008, el país estaba catalogado con un 3.6 del referido índice y en el lugar 72 de 180 países examinados.³⁰

De lo analizado, se puede concluir que los sistemas penal y administrativo en México se han vuelto ineficientes para combatir la corrupción tanto por la impunidad genérica como por las causas específicas que se presentan en la materia objeto de este estudio; lo mencionado obliga a considerar la existencia de otras herramientas que el sistema jurídico pueda proporcionar para combatir la impunidad en la corrupción a través de sanciones efectivas, no necesariamente penales, a quienes inciden en las conductas perjudiciales a la función pública.

²⁹ *Quinto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*, México, Gobierno Federal, 2011, p. 50, disponible en: <http://quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/quinto-informe-de-gobierno>.

³⁰ Transparencia Internacional, *Informe Global de la corrupción. 2009. La corrupción en el sector privado*, Cambridge University Press, 2009, p. 240, disponible en: <http://www.cgu.gov.br/conferenciabrocde/arquivos/Espanol-Informe-Global-de-la-corrupcion-2009.pdf>

El combate a la corrupción es una guerra universal que debe erradicarse a través de figuras existentes en el sistema jurídico mexicano, para este caso en específico en el ámbito de responsabilidades civiles, mediante adaptaciones que se pudieran determinar sanciones resarcitorias del daño causado que permitan castigar tanto al servidor corrupto, como al corruptor, evitando con esto la incidencia que la impunidad tiene como factor desencadenante de las conductas de que se habla.

1.8.3 Denuncia ciudadana y la acción *qui tam*

La Constitución establece la posibilidad de que los ciudadanos denuncien los actos de corrupción, de acuerdo al último párrafo del artículo 109: "Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo".³¹ La denuncia ciudadana que se plantea en esta disposición, se convierte en la práctica en una situación utópica pues es necesario que la persona que formule la denuncia cuente con elementos de prueba suficientes para acreditar los actos de corrupción; debido a que los actos que se puedan cometer por los servidores públicos en una actividad administrativa irregular o desde un punto de vista de corrupción en el ámbito penal se ejercen dentro de la administración pública y, por consecuencia, las pruebas de la actividad ilícita se encuentran a disposición de las entidades gubernamentales en donde se realizaron los actos indebidos y que éstos se realizan bajo sigilo con la intención de ocultarlos, es muy difícil que un ciudadano conozca a fondo los hechos y tenga acceso a las pruebas necesarias para elaborar denuncias por actos de corrupción.

Debido a lo mencionado, se puede apreciar que esta regla se ha planteado exclusivamente con el fin de cumplir formalmente con el requisito de la denuncia ciudadana, pero sin una verdadera intención de que se pueda aplicar en la práctica; situación que favorece los actos de corrupción por parte de los servidores

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit. nota 35.

públicos, al dificultar la persecución de éstos y, por consecuencia, beneficiar la impunidad.

En el sistema anglosajón se utiliza un instrumento jurídico denominado acción “*qui tam*”.³² Esta figura inició su aplicación en la Inglaterra del siglo XV, cuando un ciudadano denunció actos de corrupción efectuados por un servidor público y se le otorgó una recompensa como parte de la multa que se impuso por dicha conducta ilícita. En Estados Unidos esta figura se empezó a aplicar durante la Guerra Civil, en el año de 1863, lo que obedeció al hecho de que los contratistas que proporcionaban a la unión material bélico, incurrieran continuamente en actos de defraudación por sí mismos o en colusión con servidores del Estado; con el objeto de combatir esta situación, se procuró el apoyo ciudadano a través de la denuncia y recompensa respectivas.

En la actualidad, el incoar acciones *qui tam* en el sistema norteamericano corresponde a cualquier persona y se establecen instrumentos para evitar represalias en contra de los denunciantes; deben enviarse copias de las demandas a los organismos gubernamentales correspondientes y éstos tienen un plazo de sesenta días para decidir si intervienen y hacen propia la acción ejercitada por el particular, caso este último en el que el denunciante puede actuar en solidaridad procesal activa.

En la situación en la que el Estado ejerce la acción respectiva, el denunciante puede percibir un 10% de lo recuperado y, en el caso de que este último sea quien tramitó el procedimiento, la prima de recompensa asciende a un 25%. Existen también instrumentos legales para evitar las denuncias falsas o infundadas, e inclusive, en los casos en que se compruebe evidente negligencia o dolo por parte del denunciante, puede derivar condena al pago de los honorarios de los abogados así como a los gastos legales en que se haya incurrido. Igualmente, por motivos de seguridad, las demandas deben manejarse en secreto

³² Contracción de la frase latina *Qui tam pro domino rege quam pro se ipso in haec parte sequitur* (quien presenta la acción al rey también la presenta por propia causa).

por la secretaría del juzgado y las copias se entregan exclusivamente al Departamento de Justicia; el Tribunal puede, a su vez, exigir al abogado general que amplíe la demanda en contra de diversas personas.

Dicho secreto se conserva por el plazo de sesenta días, a la conclusión del cual, el Departamento de Justicia debe decidir si ejercita la acción civil correspondiente. El abogado general del Departamento de Justicia está obligado a realizar una investigación diligente de las circunstancias objeto de denuncia; por lo general, estas investigaciones implican la actuación de diversas agencias gubernamentales como la Oficina General de Víctimas, el Servicio de Inspección Postal o la Oficina Federal de Investigaciones, inclusive se debe considerar la intervención de peritos en las áreas que corresponda; una vez realizada la investigación del Departamento de Justicia, el abogado general tiene la obligación de determinar alguna de las siguientes opciones: 1) intervenir en el proceso de acción *qui tam*, lo que implica la intención del Estado de participar dentro del procedimiento como parte; en la práctica, menos del veinticinco por ciento de las denuncias de este tipo de acciones concluye con esta solución. 2) Puede declinar su intervención en el procedimiento, caso en el cual el particular puede proseguir la acción como representante del Estado que, aunque no tiene responsabilidad en el procedimiento, sí el derecho a percibir lo que se recobre; esta opción generalmente es adoptada por el denunciante y sus abogados. 3) Puede solicitar el sobreseimiento del procedimiento por la debilidad del caso que se plantea o en la circunstancia que pudieran afectarse intereses de alto nivel para el Estado.³³

El instrumento jurídico que se comenta, ha sido bastante efectivo en Estados Unidos; se han visto involucrados organismos gubernamentales relacionados con servicios de salud, medio ambiente, energía, educación, agencia espacial, agricultura, transportes, etcétera. Debido a este tipo de acciones, se habían recuperado hasta el año 2003 7.8 billones de dólares y los denunciantes habían obtenido beneficios por 1.3 billones.

³³ United States Department of Justice, "False Claims Act Cases: Government Intervention in Qui Tam (Whistleblower) Suits", Disponible en: www.justice.gov/usao/pae/Documents/Internet%20Whistleblower%20update.pdf

En lo que se refiere a la viabilidad de la inserción de la figura que se analiza en los sistemas jurídicos de América Latina, se observa que la Organización de Estados Americanos ha propuesto un Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos.³⁴

Beneficios para el denunciante y/o testigo de actos de corrupción. Las autoridades competentes podrán otorgar beneficios económicos a favor de los denunciantes y testigos de actos de corrupción cuando como producto de la información proporcionada se haya permitido la imposición de sanciones de reparación pecuniarias, o se haya aportado información veraz y útil que coadyuve a la identificación y localización de recursos, derechos o bienes relacionados o susceptibles de ser vinculados en operaciones relacionadas con actos de corrupción. El monto de la recompensa, corresponderá hasta el equivalente de... % del valor de lo recuperado, conforme a la tasación realizada por los peritos, y a la decisión de las autoridades competentes que valorarán la relevancia de la información proporcionada. De ser necesario se harán publicaciones expresas sobre el contenido de este artículo en medios masivos de comunicación. Este beneficio no se aplicará si en el transcurso de las investigaciones se determina que el denunciante y/o testigo ha tenido algún grado de participación en el acto de corrupción que lo haya beneficiado directamente o si este hecho no haya sido declarado inicialmente. Cuando la información a que se refiere este artículo sea proporcionada por un servidor público, su colaboración en la identificación o acreditación de las conductas de actos de corrupción serán objetos de un reconocimiento de carácter no económico.

Instrumentos legales como la acción *qui tam*, permiten la participación de la sociedad civil que como un ente activo que se desarrolla fuera de los círculos políticos formales y también como un espacio en el que los ciudadanos, en lo individual, pueden incidir en la vida pública a través de presión política— se

³⁴ La Ley Modelo fue elaborada por el Departamento de Cooperación Jurídica, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, en el ámbito de aplicación de la Convención Interamericana contra la corrupción, disponible en: http://www.oas.org/juridico/ley_modelo_proteccion.pdf

convierte en un arma fundamental de la sociedad *vis à vis* el poder público.³⁵ De aquí que la sociedad civil constituya un instrumento efectivo para combatir la corrupción, lo que sólo puede suceder si existen figuras jurídicas que permitan a los particulares incidir en la función pública a través no sólo de una relación vertical que se da en el aspecto electoral, sino también de una relación horizontal en donde el ciudadano pueda comparecer ante los órganos del Estado y actuar para exigir de estos lleven a cabo las actividades necesarias para combatir a los funcionarios corruptos.

1.9 Ética de los servidores Públicos

La ética laboral es una herramienta que permite normar la conducta de los servidores públicos, favorece la reflexión sobre su comportamiento y ofrece el medio para comprender los objetivos que fija el Plan Nacional de Desarrollo.

Dicha figura emite gran desconfianza a la sociedad, pues es precisamente la falta de ésta la que permite la existencia de la corrupción, la ética es uno de los principios rectores del servicio público y fundamental e indispensable su aplicación, de esta manera será más inviable el crecimiento de los actos corruptivos.

1.9.1 Concepto de Ética

“Conjunto de normas morales que rigen la conducta de las persona en cualquier ámbito.”³⁶

El ámbito de la moral es un tema que ha tomado diversos matices a través de la evolución de las sociedades, la falta de valores ha permitido realizar al ser humano actos atroces con efectos negativos. Uno de ellos se ve reflejado en el campo de la administración pública, pues los servidores públicos denotan la falta de valores al verse inmiscuidos en escándalos al involucrarse en actos corruptos, teniendo como causa principal de ello el enriquecimiento.

³⁵ Cárdenas, Jaime, "Herramientas para enfrentar la corrupción", op.cit. nota 30.

³⁶ Voz ética, *Diccionario de la Lengua Española*, op.cit. nota 1.

La ética como principio rector en nuestra sociedad, para el caso que me ocupa dentro de la administración pública, debería ser al mismo tiempo que un deber moral un deber jurídico, que permita obstaculizar la expansión de la corrupción.

1.9.2 Principios rectores del servidor público

“Entre los valores requeridos para actuar como un mejor servidor público, destacan la integridad, la honradez, la imparcialidad, la generosidad, la igualdad y el respeto, por mencionar algunos”³⁷ los cuales consisten en:

a) *Bien Común*

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

b) *Integridad*

“El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad.”³⁸. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la

³⁷ Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568

³⁸ Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, DOF, Tomo DLXXXVI, No. 23 México, D. F., miércoles 31 de julio de 2002, disponible en: apbp.salud.gob.mx/descargas/pdf/codigoetica.pdf

credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

c) Honradez

El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

d) Imparcialidad

El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.

Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

e) Justicia

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.

Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

f) Transparencia

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.

La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

Los Estados deben adoptar medidas para aumentar la transparencia en la administración pública, nuestro país en este rubro está construyendo un marco legal que garantice el acceso a la información pública. “Dentro de las medidas tendientes a reducir la opacidad en la gestión pública destaca la promulgación de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual dio origen a la creación de un órgano autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.”³⁹

Las entidades federativas también han creado sus propios institutos de acceso a la información. Otra medida de trascendencia es la adición, que se aprobó en el mes de julio de 2008, al artículo 6º constitucional a fin de reconocer el derecho de acceso a la información.

Dentro de las acciones tendientes a incrementar la transparencia destaca la publicación de la ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual tiene por objeto establecer los criterios que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el propósito de lograr su armonización. “La referida ley en su título quinto denominado De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera, establece la obligación de hacer pública la información financiera a través del internet, así como la información relativa a la aprobación de las leyes de Ingresos, Presupuestos de Egresos y documentos relacionados con la evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas.”⁴⁰

³⁹ Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* 2010, México, D.F. mayo de 2011, disponible en: www.tm.org.mx/wp-content/.../2011/05/INFORME_EJECUTIVO_INCBG2010.pdf

⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta sobre calidad de trámites y Servicios del Gobierno*, Aguascalientes, Ags., octubre, 2012, disponible en:

g) Rendición de cuentas

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.

Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

h) Entorno cultural y ecológico

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

i) Generosidad

El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.

Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

i) Igualdad

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

j) Respeto

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.

Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

k) Liderazgo

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito.

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

No obstante, en este marco de la falta de valores, como una de las causas que genera la corrupción, un tema que merece tratamiento especial e

independiente es lo referente a la moralidad y la ética. Así, entendemos cómo ética al conjunto de principios morales que permiten a cada cual normar su conducta individual, moderando sus deseos a fin de compatibilizarlos con la vida en la sociedad.

En el mismo aspecto, ⁴¹Raúl Sáenz, en *“Introducción a la Ética”* opina que la misma es una ciencia normativa, pues da normas para la vida, orienta la conducta práctica, dirige, encausa las decisiones libres del hombre. Es rectora de la conducta humana; además, estudia lo que es normal de derecho y no de hecho, así diferencia en lo que lo normal de hecho es lo que suele suceder, lo que estamos acostumbrados a constatar, mientras que lo normal de derecho, es lo que deberá suceder, aunque no suceda siempre, o tal vez nunca. En suma, la Ética es una ciencia que estudia “el deber ser”, esto es la obligación, la cual es influida por factores como la libertad y los principios morales de las personas y debe ser inculcada a todos los mexicanos.

Cabe mencionar respecto a los principios morales y a la ética, que toda conducta humana tiene un valor moral pudiendo ser ésta, moralmente buena o moralmente mala; así, existe el arrepentimiento, la responsabilidad y muchas otras que forman parte del estudio que hace la ética.

1.9.2.1 Impunidad

El artículo 108 de la Constitución mexicana, determina el concepto de servidor público en los siguientes términos:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que

⁴¹ GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl, *Introducción a la Ética*, op.cit. nota 9, p.27.

esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁴²

Llama la atención que en la norma transcrita no se hace mención expresa de los miembros del Poder Legislativo, en especial de los diputados plurinominales ya que éstos, a diferencia de los de mayoría, no son asignados por votación popular sino a través de listas que los partidos políticos elaboran *ex profeso*.⁴³

La responsabilidad penal se desprende del artículo 111 que menciona los requisitos para proceder penalmente en contra de aquellos servidores públicos que se encuentran protegidos por el fuero; se regula también que las penas se graduarán conforme a la legislación de la materia y en los casos de obtención de lucro la sanción deberá determinarse conforme a la cuantía de éste.⁴⁴ En una interpretación en sentido contrario de esta disposición, se puede concluir que es posible ejercitar acción penal en contra de aquellos servidores que no se encuentran protegidos por la figura del fuero.

La responsabilidad administrativa se puede desprender del artículo 109, que establece las facultades del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados para aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos. El

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

⁴³ La designación de los diputados plurinominales se establece en el artículo 52 constitucional en los siguientes términos: "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones", p. 37. Este sistema de listas regionales se regulan por el artículo 54 del que se desprende que las listas y la denominación de los diputados se realiza por los partidos políticos y no por los ciudadanos, de donde se desprende que no se puede hablar directamente de una elección por votación, p. 54.

⁴⁴ Que, a la letra, dice: "Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado [...]", p. 76.

artículo 113 sanciona los requisitos que deberán contener las legislaciones que establezcan tal tipo de responsabilidad, mientras que el 114 en su tercer párrafo, describe la responsabilidad administrativa al mencionar: "La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109".⁴⁵

Si bien la responsabilidad civil de los servidores públicos frente al Estado no se encuentra claramente establecida en la Constitución, se puede desprender sin embargo del octavo párrafo del artículo 111, que menciona: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".⁴⁶ Una normatividad más específica de la responsabilidad civil del servidor público, se encuentra, en cambio, en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación la que, en su artículo 15, fracción XVI, regula la facultad de "Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes".⁴⁷ En su artículo 39, se menciona que

Quando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles

⁴⁵ El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit. nota 31.

⁴⁷ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, viernes 29 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la presente Ley y promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.⁴⁸

Aunque es de subrayar que esta responsabilidad se limita a los casos en que los daños y perjuicios se derivan directamente del mal manejo de los fondos públicos y no comprende una multitud de situaciones de corrupción, como son el cohecho, la colusión, el nepotismo, etcétera. También debe considerarse que, a pesar de dicha regulación, la imposición de sanciones económicas a servidores corruptos no es una práctica muy constante conforme se desprende de los datos derivados del informe presidencial al que se hace referencia en párrafos precedentes.

1.9.2.2 Justificación del uso de la responsabilidad civil como instrumento contra la corrupción

Frente al sistema penal, el uso de los instrumentos que proporciona el derecho civil para el combate a la corrupción, plantea una serie de ventajas: el sistema civil, suele ser menos oneroso para la organización estatal que el sistema penal. La carga de la prueba implica menor dificultad, puesto que sólo se tendría que comprobar la ilicitud o negligencia de la actividad desarrollada por el servidor, el daño causado y la relación de causalidad entre uno y otro. Al contrario que en el derecho penal, que exige la prueba irrefutable y directa de la responsabilidad, en el civil ésta puede acreditarse a través de la conjunción de indicios que determinen un alto índice de credibilidad. Las garantías procesales de estricto cumplimiento en el derecho penal, suelen ser menos exigentes en un procedimiento civil, en el que existe un mayor equilibrio de partes.

⁴⁸ Ídem.

Otra de las ventajas que se observa de las acciones civiles que se ejerciten en este tenor, es que el juicio respectivo puede intentarse aún y cuando el servidor goce de fuero o algún tipo de inmunidad, o se encuentre desarrollando la misma u otra función pública, dado que estas figuras no protegen al servidor por la responsabilidad civil, conforme se menciona en el citado artículo 111 constitucional.

También la invasión al secreto bancario requiere de menos requisitos que en la materia penal, observándose que el segundo párrafo del “artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece que las organizaciones del ramo se encuentran exentas de guardar el secreto bancario en los casos en que la información sea solicitada por la autoridad judicial en un procedimiento en el que el titular, fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado”.⁴⁹ También se determina la excepción al secreto bancario cuando se trata de supervisar la actividad de los servidores públicos en relación con su patrimonio o el manejo de los fondos que les han sido confiados. Para este efecto se requiere orden judicial debidamente fundada y motivada, la que podrá presentarse directamente ante la institución bancaria que corresponda o por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; en el caso del procedimiento penal, la fundamentación y motivación que se requiere es la necesaria para las órdenes de cateo previstas en el octavo párrafo del artículo 16 constitucional.⁵⁰ Sin embargo, para el procedimiento civil, esta orden puede ser emitida cuando la información respectiva ha sido aceptada por el juez como prueba, pues esto supone su pertinencia.

⁴⁹ Ley de Instituciones de Crédito Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 18 de julio de 1990. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43.pdf>

⁵⁰ La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

En el aspecto de la persecución de los patrimonios obtenidos a través de actividades ilícitas de servidores, el sistema civil internacional plantea también instrumentos más sencillos de ejecución (como ejecución de exhortos para obtención de pruebas, embargos o emplazamientos); ejemplo de esto son: la Convención por la que se Suprime el Requisito de la Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros;⁵¹ el Convenio Relativo a la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial; la Convención Interamericana sobre Régimen Legal de Poderes para ser Utilizados en el Extranjero; la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero y la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias.

También, a través del derecho civil, se pueden lograr una serie de consecuencias jurídicas como la nulidad de contratos, la presunción de propiedad sobre bienes tanto del servidor como de las personas allegadas a él, esto mediante la figura de *enriquecimiento inexplicable* que, en materia civil, no violenta el principio de presunción de inocencia por no darse como presupuesto procedimental. Esta figura se encuentra regulada en el tercer párrafo del artículo 109 constitucional, que establece:

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.⁵²

En una interpretación por mayoría de razón de la disposición transcrita, se considera que es posible demandar civilmente la reversión de los bienes de un

⁵¹ Convención por la que se Suprime el Requisito de la Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México, domingo 22 de junio de 1975. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/19/tci/tci6.pdf>

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit. nota 31.

servidor público cuyos actos de corrupción han sido comprobados, ya sea que se encuentren a su nombre o al de un testaferro, estableciendo en el procedimiento civil, a través de la prueba de indicios, la presunción de que dichos bienes fueron adquiridos con el patrimonio obtenido a través de los actos de corrupción cuando el servidor o los terceros involucrados no puedan explicar razonablemente la adquisición de estos bienes. Esto se afirma considerando que si la figura de *enriquecimiento inexplicable* permite la aplicación de sanciones penales, con mayor razón autoriza la de sanciones civiles, pues éstas son de menor trascendencia que aquéllas.

1.10 Código de ética de los servidores públicos de la administración pública

Elaborado por mandato de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Como un modo de orientar el desempeño de los servidores públicos hacia lo que es benéfico para la sociedad, su contenido está dividido a través del desarrollo de doce tópicos, la mayor parte de índole ética: “bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.”⁵³

Enfatiza reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

1.11 La cultura de la corrupción

⁵³ Normativa. En estudio: Sobre Ética, Probidad y Responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, México, 30 de septiembre de 1999. Disponible en: http://www.respondanet.com/ética/estudio/_latinoamérica.pdf

La corrupción, además de generar un botín para quienes se benefician de ella y provocar el despilfarro de programas sociales legítimos, genera progresivamente conductas en las cuales se le percibe como algo tolerable y, en algunos casos, no necesariamente punible. Esto ocurre cuando los infractores de la ley y la gente en general deja de identificar a la corrupción como un delito y los acepta como algo rutinario dentro de los parámetros de la convivencia cotidiana.

Incluso, hay quienes han llegado a justificar la corrupción, al señalar que ésta funciona como un “mecanismo de equilibrio social”⁵⁴ o bien que puede provocar beneficios económicos no sólo para quienes reciben los sobornos. Sin embargo, los estudios disponibles indican que la tolerancia hacia estas prácticas alienta su extensión a otros campos y acarrea consecuencias aún más dañinas; contribuye a crear atmósferas de inseguridad en los negocios (pues la certeza comprada con un soborno es inestable); y genera grupos de interés con una gran capacidad para oponerse a las reformas que el Estado debe realizar para combatir la corrupción.

La cultura de la corrupción en México, según explica Stephen D. Morris, se caracteriza por su proliferación en la vida civil, “por la glorificación cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el surgimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y por la difusión de la desconfianza y el cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos”.⁵⁵

1.12 Indicadores sobre corrupción

⁵⁴ Es ilustrador el relato de Josefina Zoraida Vázquez, quien afirma que cuando fue coordinadora del libro de texto gratuito en 1972, se propuso incluir el tema de la corrupción en el libro de cuarto año, pero que enfrentó la negativa de funcionarios y un sociólogo, quienes le “trataron de explicar que la corrupción era un medio de equilibrio social”. Véase Josefina Zoraida Vázquez, Luis Féder y Fernando Escalante, “La corrupción en México”, en José Gutiérrez Vivó (coordinador) *El otro yo del mexicano*, Infored y Océano, México, 1998, pp.109-124.

⁵⁵ MORRIS, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, op.cit. nota 2, p.94.

Varias encuestas internacionales y nacionales coinciden en señalar que los ciudadanos mexicanos registran los niveles más altos de percepción sobre corrupción y de tolerancia hacia prácticas corruptas.

Por lo que se refiere a este último aspecto, resulta útil la *Encuesta Mundial de Valores*, que se realiza en más de 40 países. De acuerdo con el ejercicio correspondiente a 1990-1993, sólo 55 por ciento de los mexicanos entrevistados consideró que “nunca se justifica que alguien acepte sobornos para cumplir con sus obligaciones”; se trata del porcentaje más bajo de un total de 43 países en los cuales se realizó el estudio. De acuerdo con esta misma encuesta, únicamente 41 por ciento de los mexicanos entrevistados dijo que “nunca se justifica hacer trampa en el pago de impuestos”. Sólo Bélgica registró una cifra menor (38 por ciento), en tanto que Moscú tuvo un porcentaje igual al de México, con lo cual estas tres poblaciones fueron las peores calificadas en este rubro.

Un dato más extraído de esta encuesta indica que 50 por ciento de los entrevistados en México consideró que “nunca se justifica comprar bienes robados”. Nuevamente fue el país peor calificado, la nación que le siguió en orden ascendente fue Francia, la cual registró 16 puntos porcentuales más que México. Es posible observar nueve diferentes preguntas sobre la tolerancia hacia prácticas corruptas, en las cuales México aparece constantemente en los últimos lugares y, en seis de ellas, en la última posición.

Cuadro 1. POSICIÓN DE MÉXICO SEGÚN TOLERANCIA HACIA PRÁCTICAS CORRUPTAS Y DESHONESTAS (ENCUESTA MUNDIAL DE VALORES, 1990-1993)

Pregunta: por favor, dígame para cada una de las siguientes afirmaciones, si usted piensa que siempre se justifica, nunca o algunas veces **(los porcentajes representan a quienes contestaron nunca se justifica)**.

	País mejor ubicado	País ubicado peor	México	Posición de México entre los países en que se aplicó la pregunta
Robar un carro para	Irlanda del	México	56%	40 de 40

dar un paseo	Norte (98%)			
Alguien que acepta sobornos en el desempeño de sus obligaciones	Argentina (95%)	México	55%	43 de 43
Comprar cosas que usted sabe que fueron robadas	Corea del Sur (92%)	México	50%	42 de 42
Hacer trampa en los impuestos cuando es posible	Corea del Sur (91%)	Bulgaria (38%)	41%	40 de 42
No reportar el daño realizado a un auto estacionado	Dinamarca (84%)	México	33%	40 de 40
Eludir el pago en el transporte Público	India (84%)	México	32%	40 de 40
Mentir en beneficio propio	Bulgaria (70%)	Alemania occidental (25%)	31%	38 de 43
Reclamar beneficios del gobierno cuando no se tiene derecho a ellos	Turquía (84%)	Checoslovaquia (2%)	25%	41 de 43
Quedarse con dinero encontrado Casualmente	Bulgaria (72%)	México	23%	39 de 39

Fuente: Elaboración propia con datos de Ronald Inglehart, Miguel Basáñez y Alejandro Moreno, *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook. Political, Religious, Sexual and Economic Norms in 43 Societies: Finding from the 1990-1993 World Values Survey*, The University of Michigan Press, tablas de la V296 a V306, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/PB4004%20Impacto%20de%20la%20corrupcion%20en%20la%20desconfianza%20política.pdf>

Aunque se trata de aspectos estrechamente relacionados, hablar de la tolerancia hacia prácticas corruptas y deshonestas es diferente con respecto a la percepción que tiene la población sobre lo extendido que está la corrupción. Varios estudios miden niveles de percepción de la corrupción, debido a las dificultades que conlleva cuantificar la presencia o extensión de sobornos y cohecho.

“El periódico *Reforma* realizó dos estudios, en agosto de 2001 y 2002, que permiten establecer comparaciones sobre los cambios ocurridos con respecto a las percepciones sobre la corrupción, los cuales indican un incremento en estos

niveles.”⁵⁶ En la primera de estas encuestas, 45 por ciento de los entrevistados consideró que la corrupción en México había aumentado, para el año siguiente este porcentaje fue de 48 por ciento; en tanto, la cifra de quienes consideraron que la mayoría de los mexicanos son corruptos pasó de 47 a 55 por ciento. Se observa que las percepciones sobre la corrupción existente entre diversos sectores de la sociedad, experimentaron un ligero incremento. Destacan en esta tendencia “maestros” y “empresarios”, con incrementos de seis y cinco puntos porcentuales respectivamente.

Resulta relevante, asimismo, que lo peor calificados fueron los políticos, los policías y los Diputados: tres cuartas partes de la población, señala la encuesta de *Reforma*, los considera como “muy corruptos”.⁵⁷ Habría que añadir que son al mismo tiempo los sectores que generalmente aparecen con los más bajos niveles de confianza ciudadana.

Cuadro 2. PERCEPCIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN, SEGÚN SECTORES

En una escala de 0 al 10, donde 0 significa “nada corrupto” y 10 “muy corrupto”, en general, ¿cómo calificaría a...? Los porcentajes representan a quienes dieron una calificación de 7 a 10.			
	2001%	2002%	Diferencia
Los políticos	81	82	+2
Los policías	80	79	-1
Los diputados	--	77	--
Los líderes sindicales	69	71	+2
Los jueces	68	69	+1
Los burócratas	60	62	+2
Los empresarios	50	55	+5
Los comerciantes	42	46	+4
Los periodistas	33	37	+4
Los maestros	28	34	+6
Los sacerdotes	--	28	--

⁵⁶ Departamento de investigación del periódico *Reforma*, “La cultura del soborno”, *Reforma*, 29 de agosto de 2002, p. 8.

⁵⁷ Cfr María de los Ángeles Mascott y Efrén Arellano, “La Cámara de Diputados y la opinión pública”, en *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, número 1, Cámara de Diputados, México, octubre de 2002, pp. 4-9.

FUENTE: “La cultura del soborno”, *Reforma*, 29 de agosto de 2002, p. 8, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/PB4004%20Impacto%20de%20la%20corrupcion%20en%20la%20desconfianza%20política.pdf>

Un dato adicional corrobora esta tendencia. En julio de 1993, Transparencia Internacional dio a conocer su primer “Barómetro Global de la Corrupción”, el cual mide actitudes y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción futuros. Para el caso de México, la policía (36 por ciento de los entrevistados) y los partidos políticos (20 por ciento) fueron las instituciones más frecuentemente mencionadas como la primera opción en la que se desearía desaparecer a la corrupción.⁵⁸

Desde 1995, Transparencia Internacional también elabora un Índice de Percepción de la Corrupción, que refleja el grado de corrupción percibido por empresarios y analistas de riesgo en cada uno de los países estudiados. Tal como se puede observar en la gráfica 2, en una escala de 0 a 10, donde 0 es altamente corrupto y 10 libre de corrupción, México ha obtenido, desde 1998, una calificación de entre 3.3 y 3.4. De acuerdo con este índice, países como El Salvador, Brasil, Perú, Costa Rica y Chile están mejor calificados; este último país, por cierto, tiene la mejor posición en América Latina y en 2002, a nivel internacional, se ubicó en el lugar 17 entre 102 países evaluados.

1.13 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

De igual forma, la más reciente Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, efectuada en 2010, reveló que la corrupción es un tema donde la idiosincrasia refuerza las acciones contra la legalidad, de tal forma que es un tema cultural: la incidencia en prácticas desviadas de la legalidad es una condición cotidiana. Esta misma encuesta documentó la existencia de 200 millones de actos de corrupción, vinculados con trámites y *mordidas*. Como consecuencia de ello,

⁵⁸ Se formuló la siguiente pregunta a 30,487 personas distribuidas en 44 países: si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero? La encuesta fue levantada por Gallup International, en vivienda, en julio de 2002. El reporte completo puede consultarse en: www.transparency.org/surveys.

los hogares mexicanos destinaron en promedio 14 por ciento de su ingreso a este rubro.

En este contexto, La corrupción administrativa en México, adquiere gran importancia y trascendencia en nuestros días, sobre todo porque recupera el debate sobre los programas adoptados en el sexenio pasado (2006-2012) y retomados por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) con la pretensión de erradicar las ganancias mal habidas dentro de la administración pública. Existen innumerables desventajas de la corrupción; una de las más importantes es la falta de productividad en la administración pública, cuyos trámites dilatados y onerosos impiden la atracción de capital, así como el desarrollo de la industria y el crecimiento de las empresas. El pago de sobornos para obtener licencias, y la incertidumbre que genera este proceso, tienden a reducir los incentivos para la inversión.

De conformidad con los Lineamientos Generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (Lineamientos de Integridad y Ética), los cuales constituyen una norma para los servidores públicos que tienen la obligación de observar en todo momento. Tienen como finalidad orientar acerca de las situaciones concretas derivadas de las actividades que realizan día a día, con bases y valores del Código de Ética de la Administración Pública Federal.

1.14 Órganos e instituciones encargados de la lucha contra la corrupción

En la medida en que el acceso a la información pública gubernamental puede constituirse en un instrumento de prevención y de control de la corrupción, los organismos creados por la LFAIP, es decir, “el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, las Unidades de Enlace y los Comités de Información, colaboran en estas funciones.”⁵⁹

⁵⁹ Órganos en la lucha contra la corrupción, disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/CODIGOETICA-DOF.pdf>

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Este instituto fue creado como un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades (Art. 33).

Para la aplicación de la ley, las autoridades del Instituto Federal (cinco comisionados nombrados por el Presidente de la República con la anuencia del Senado) cuentan con las Unidades de enlace y los Comités de información. Las Unidades están encargadas en cada dependencia o entidad de la Administración Públicas Federal de proporcionar la información solicitada por los ciudadanos. Estas actividades son coordinadas y supervisadas por los Comités de Información. Las resoluciones del Instituto podrán ser impugnadas por los particulares ante el Poder Judicial de la Federación.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo desde que fue creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estableció sus atribuciones (Art. 37) ha estado liderando todas las acciones gubernamentales orientadas a la prevención y el control de la corrupción.

Con la elección como Presidente de los Estados Unidos de México del señor Vicente Fox y el inicio de lo que se ha llamado la “transición a la democracia” han alcanzado prioridad dentro de la Administración las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal. En la misma línea y conscientes de la necesidad de la participación ciudadana, en el entendido “que para erradicar esas prácticas [la falta de transparencia y la corrupción], que solo benefician a unos en perjuicio de otros, se requiere de la colaboración de todos bajo el principio de que es necesario

emprender medidas para abatir la corrupción y efectivas para sentar las bases de un México progresista”, el 4 de diciembre de 2000 fue creada la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (en adelante CITCC). Y el 26 de febrero de 2001 fue firmado el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, con la participación del Gobierno Federal y ochentaitrés organizaciones sociales del sector empresarial, sindical, académico, agropecuario, colegios y asociaciones, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales.

Presidida por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien tiene la atribución de designar un Secretario Ejecutivo, la Comisión está integrada por los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal y otras autoridades afines, además de los representantes de los sectores social, privado y autoridades de las entidades federativas y municipales y los titulares de las paraestatales del Gobierno Federal. La CITCC tiene carácter permanente y sesiona cada tres meses.

El gran número de disposiciones que regulan el quehacer de los Servidores Públicos, así como su gran complejidad, han contribuido a generar confusión en su interpretación y aplicación. Esto se evidencia en la diversidad de criterios para evaluar su cumplimiento, que tienden a ser distintos, e incluso contrarios, entre quienes los aplican y quienes los supervisan, lo que genera rectificaciones y regularizaciones en los trámites, amén de las sanciones a las que puedan hacerse acreedores los responsables de las unidades administrativas.

“El combate a la corrupción y el fomento de la transparencia y el desarrollo administrativo de la gestión pública, requiere de una estrategia integral que debe estar soportada por una base jurídica e institucional que permita actuar con la profundidad y solidez necesarias para obtener resultados claros y contundentes.”⁶⁰

⁶⁰ La corrupción en la función pública, disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/inicio.html>

Está es una disciplina que desafortunadamente en la actualidad ha caído en desuso, pero que es de gran importancia pues hace énfasis en ciertos principios y valores que deben observarse en el ejercicio de la función pública (honestidad, austeridad, integridad, profesionalismo, objetividad, excelencia, responsabilidad, etc.). De manera especial nos enseña que la función pública es servicio a la sociedad, y en consecuencia, los planes, programas y acciones que efectúen la autoridad y/o agentes públicos, deben orientarse a la atención de los intereses sociales.

Uno de los beneficios de la promoción y difusión de los principios y valores de la ética pública o ética aplicada a la función pública, es que éstos, una vez apropiados por sus destinatarios, pueden auxiliar en la prevención de conductas irregulares (faltas administrativas) y delictivas (corruptas). Si bien por sí sola la ética pública no garantiza erradicar la corrupción, aunada a los mecanismos de vigilancia, fiscalización, investigación y sanción del Estado, constituye una herramienta que la desincentiva.

Transparencia y acceso a la información. Como puede entenderse, la opacidad y la secrecía conceden grandes posibilidades de discrecionalidad y oportunidad para que los servidores o agentes públicos puedan usar su posición con provechos personales. Si partimos desde la idea de que la corrupción necesita de un medio propicio para surgir, éste es precisamente el generado por la invisibilidad o ausencia de escrutinio público. “Las medidas que se adopten para erradicar la corrupción deben considerar a la transparencia, como base de una cultura de rendición de cuentas que tiene por objeto, desde luego, garantizar el comportamiento adecuado de autoridades e instituciones, así como su mejor rendimiento, desapareciendo el contexto opaco en que normalmente se efectúan los actos de corrupción.”⁶¹

⁶¹ Transparencia Mexicana 2011 Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, disponible en: <http://biiacs-dspace.cide.edu/bitstream/handle/10089/16370/RES.pdf?sequence=>

Además, el acceso a la información tiene también la virtud de que, por una parte, justifica las decisiones y acciones de quienes ejercen el poder público (y los recursos económicos), y por la otra, tiende un puente de acercamiento, diálogo y argumentación con la sociedad, como detentadora de la soberanía en el país.

Fiscalización y evaluación. El ejercicio de la representación popular y el gasto de los recursos provenientes de la ciudadanía deben hacerse con gran empeño y responsabilidad. Quienes se encuentran en el cargo, empleo o comisión por la cual disponen de poder o recursos públicos, no tienen un cheque en blanco o libertad absoluta para su ejercicio, sino que están sujetos tanto a normas de carácter legal, como a la fiscalización y evaluación de los órganos competentes (Auditoría superior de la federación o entidades de fiscalización de los estados, Secretaría de la Función Pública, etc.), los cuales tienen el deber de evitar, en lo posible, las desviaciones de recursos, la incompetencia, mal desempeño o corrupción en la gestión pública. Por tal circunstancia, es imprescindible contar con un sistema de fiscalización y evaluación (calificación) integral, con criterios de medición reconocidos a nivel mundial, con normas actualizadas, con personal competente y con los recursos suficientes para lograr el alto cometido a que están orientadas las instituciones creadas para tal fin.

Sistema de responsabilidades. Mucho se ha escrito sobre las responsabilidades de los servidores públicos en México, de manera específica, en nuestro país se reconoce un sistema de responsabilidad que se integra por las de carácter civil, política, penal y administrativa. Este sistema tiene como objetivo tutelar el correcto desarrollo de la función pública y exigir, *a posteriori*, la responsabilidad de los funcionarios, reintegrando en lo posible el orden y normal funcionamiento de los servicios públicos.

El marco jurídico necesita de una revisión y análisis de todos aquellos ordenamientos que tienen relación con los temas de corrupción, transparencia y

desarrollo administrativo, particularmente en los asuntos que son competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. El propósito es construir este marco para evitar la discrecionalidad, la inequidad y la impunidad en la actuación de los *servidores públicos* y que la Administración Pública pueda desempeñar con certidumbre, veracidad y efectividad.

1.15 Guía anticorrupción

La Guía Anticorrupción parte de los principios emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el conjunto de acciones preventivas sustentadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y demás disposiciones jurídicas relacionadas.

Al ponerla en marcha se pretende:

- Evitar el uso de recursos públicos y programas sociales con fines personales, particulares, partidistas y/o político-electorales;
- Fomentar la cultura de la transparencia, la legalidad y la rendición de cuentas, de modo que se garantice la imparcialidad en la aplicación de los recursos;
- Generar conciencia del valor que tiene el desempeño de la función pública y la necesidad de su puntual cumplimiento;
- Prevenir e inhibir las conductas contrarias a los estándares normativos que regulan la actuación en el servicio público, al hacer énfasis en los principios de ética, legalidad, transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación ciudadana.⁶²

De acuerdo con lo previsto por el artículo 17, fracciones XVIII, XIX, XX y XXI del Reglamento Interior, la Unidad de la Abogada General y Comisionada para la Transparencia es la responsable del diseño e implementación de esta Guía.

⁶² La Guía Anticorrupción parte de los principios emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el conjunto de acciones preventivas sustentadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y demás disposiciones jurídicas relacionadas.

En esta Guía se proporciona la información básica sobre las obligaciones de los servidores públicos, los principios de la transparencia y el combate a la corrupción, problema complejo que debe ser superado. Las acciones para evitarla deben relacionarse de modo natural con temas afines con las políticas del buen gobierno, como son la promoción de la democracia y los derechos humanos.

Es necesario que los servidores públicos, como ciudadanos responsables y conscientes realicen un análisis reflexivo y crítico de su práctica laboral cotidiana, para conocer y reconocer sus fortalezas y debilidades, y así poder tomar decisiones informadas sobre cómo mejorar como personas, como integrantes de la sociedad mexicana y como órganos de la Administración Pública.

1.16 Cultura de la Legalidad

La cultura de la corrupción en México, según explica Stephen D. Morris, se caracteriza por su proliferación en la vida civil, “por la glorificación cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el surgimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y por la difusión de la desconfianza y el cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos.”⁶³

Ante esta desagradable situación, es menester el fortalecimiento del estado de Derecho, para detener entre las grandes problemáticas que aquejan a nuestro país, entre ellas la corrupción del servicio público.

Para ello es necesario apostar hacia una cultura de la legalidad proporcionándole a la sociedad elementos que favorezcan la adquisición de conocimientos, modifiquen actitudes y desarrollen competencias que propicien una participación voluntaria, en el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Teniendo en la cultura de la legalidad una de las más grandes herramientas para combatir la corrupción.

⁶³ MORRIS Stephen D., *La Corrupción en México*, op.cit. nota 2, p.94.

1.17 La corrupción a través de la historia

Más de tres siglos tiene la corrupción en México, mediante distintas modalidades, formas y grados. Pero, las prácticas corruptas no suelen darse de forma ocasional y no organizada; por el contrario, obedecen a esquemas de acción interiorizados dentro de las organizaciones. Las prácticas tienen tan profundo arraigo que se "institucionalizan", con su consabida dificultad para transformarse. Las redes de corrupción se estructuran movilizandorecursos, interés financiero, familiar, partidista y de grupo.

La trayectoria de la corrupción desde el Virreinato por más de tres siglos, pasando por los periodos de la Independencia, la Reforma, la Revolución y la conformación del Estado-nación en México, deja muy claro que debido a la debilidad e ineficiencia de los controles (internos y externos) las inexistentes leyes de responsabilidad de los servidores públicos, existen circunstancias históricas, económicas, políticas y sociales para que se lleven a cabo prácticas corruptas en las que los servidores públicos de diversas épocas, realizaron para beneficio personal y quebrando las normas existentes.⁶⁴

En lo correspondiente al siglo XX, se considera las distintas políticas instrumentadas por el gobierno para combatir la corrupción posrevolucionaria: José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Todas las políticas buscaron controlar el ejercicio del poder; sin embargo, hubo muchos casos documentados sobre el abuso del poder y la riqueza inexplicable de algunos funcionarios como el ex director de la policía durante el sexenio de José López Portillo, El Negro Durazo, que fue cobijado por el poder.

En materia de control interno, destacan tres medidas fundamentales: la publicación de la Constitución Política (1917) "que establecía un Título para reglamentar el sistema de responsabilidad de los servidores públicos" y la

⁶⁴ MORRIS Stephen D., *La Corrupción en México*, op.cit. nota 2, p.146.

Creación del Departamento de Contraloría (1917-1932) que contaba con atribuciones de control, fiscalización y sanción de servidores públicos.

La tercera medida fue la publicación de la tercera ley de responsabilidades de servidores públicos "Ley Cárdenas" (1940) que establecía el procedimiento sancionatorio de los servidores públicos, pero no contaba con la instancia que pudiera aplicar dicho marco normativo. Tendrían que transcurrir 40 años para actualizar esta normatividad con la expedición de la cuarta ley –Ley López Portillo (1980), de responsabilidad de servidores públicos, que no logró contener los excesos del periodo populista.

Se ha dicho que sus raíces están en la época colonial. El poder patrimonial absoluto de los monarcas españoles sobre sus dominios, transferido caso intacto a sus representantes en las Indias, los virreyes, habría convertido el ejercicio de los puestos públicos en un negocio privado, hábito que a su vez habría persistido a través de los siglos. Es verdad que el enriquecimiento de los oficiales con sus puestos no estaba mal visto por la Corona que incluso propiciaba la "venta de oficios". Es verdad también que sólo ahora comienza a desvanecerse la idea de que los políticos son los dueños del país. Pero la vida política colonial era menos opresiva de lo que se cree y su herencia menos decisiva de lo que parece. Piénsese, por ejemplo, en la maravillosa institución del Juicio de Residencia. Cuando los virreyes cesaban en sus funciones o eran transferidos a otros reinos, sufrían un arraigo forzoso para enfrentar, y en su caso reparar, los agravios que hubiesen infligido a particulares o corporaciones. Si el virrey moría en funciones, el resarcimiento recaía sobre su sucesión. En este sentido, la Colonia era más democrática que la época actual: ningún ex presidente ha tenido que responder, no se diga resarcir a la nación, por sus faltas, robos o asesinatos.

Los criollos -escribía Alamán- eran "prontos para emprender y poco prevenidos en los medios a ejecutar, entregándose con ardor a lo presente y atendiendo poco a lo venidero". Iturbide hizo negocios turbios en sus años de general invicto, Santa Anna tuvo haciendas en México y Colombia, pero ambos

fueron despilfarrados, desidiosos, descuidados. Buscaban menos el poder que el amor de sus compatriotas. Soñaban con guirnaldas de oliva y un sepulcro de honor. El dinero no estaba en su horizonte práctico ni axiológico. Además, de haber querido enriquecerse, el pobre erario se los hubiese impedido.

Los liberales de la Reforma tuvieron todas las cualidades cívicas incluidas, por supuesto, la honradez. (Juárez pedía préstamos personales para sobrevivir). Pero como sabían que los hombres son falibles, crearon una Constitución que limitaba las fallas de un posible Ejecutivo dispendioso o corrupto, por tres vías: la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia y una prensa libérrima. Estas instituciones llamaron a cuentas al ex presidente Manuel González en 1885. México había vivido su primer momento de apertura económica caracterizado sobre todo por la febril construcción de los ferrocarriles.

Al amparo del gobierno se hicieron negocios ilícitos que se tradujeron en un déficit fiscal escandaloso para esos tiempos y que estuvo a punto de provocar la consignación del secretario de Hacienda y el tesorero de la Federación. Don Porfirio, pérfido instigador de la maniobra, terminó por absolver a su compadre y de ese modo se enfiló, sin rival alguno, hacia la reelección perpetua, pero el precedente se había sentado. El Presidente, dueño de un dominio político absoluto, podía otorgar mercedes, prebendas, concesiones con la liberalidad de un rey, pero en lo personal tenía que ser, y parecer, honrado. Para que la Cámara, la Corte y la prensa no tuvieran que llamar a cuentas, las cuentas quedarían a cargo del ministro de Hacienda, quien ejercería un manejo financiero responsable y auto contenido en el cual cabían ciertos favores y preferencias, pero no la corrupción. Por lo demás, cosa que con frecuencia se olvida, en tiempos porfirianos los niveles medios del aparato judicial funcionaban con eficacia y honestidad.⁶⁵

En el río revuelto de la Revolución muchos humildes pescadores se hicieron millonarios. El pueblo de la ciudad de México inventó el vocablo carrancear como sinónimo de robar y llamaba consusufaslistas a los constitucionalistas. Pero no

⁶⁵ KRAUZE Enrique, "Personas e ideas" portal de Enrique Krauze, *Breve historia de la Corrupción*, 03 de diciembre de 1995, disponible en: <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/opinion/97-art-critica-social/217-breve-historia-corrupcion.html>

hay que confundir el botín de una guerra y los "cañonazos de 50 mil pesos" que disparaba Obregón con la corrupción moderna. Es verdad que al grito de "la Revolución me ha hecho justicia" buena parte de la nueva clase militar cobró generosamente su participación revolucionaria mediante la incautación de haciendas. Es verdad también que el promisorio Banco Nacional de Crédito Agrícola fundado en 1926 desvirtuó su vocación y arruinó sus finanzas otorgando los famosos e irrecuperables "préstamos de favor" a generales como Escobar, Amaro, Valenzuela y sobre todo Obregón. Pero la Reforma Agraria cardenista revirtió en buena medida el saqueo. Por lo demás, comparada con la corrupción de la etapa institucional, la de los generales parecería juego de niños.

La corrupción moderna en México está cumpliendo en estos días el medio siglo. La crearon los licenciados, esos universitarios preparados, esos civiles de traje y corbata, a quienes el público llamó los "tanprontistas" porque tan pronto como se sentaron en sus puestos públicos, comenzaron a servir con diligencia a sus negocios privados.

La corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano: es el sistema. La corrupción desaparece en la medida en que las decisiones de interés público pasan de la zona privada del Estado a la luz pública. Estaba claro que la corrupción no era una falla moral inherente al mexicano. Era y es universal, y no se combate con prédicas sino con los mismos controles que los liberales introdujeron en la Constitución de 1857: diputados que revisan las cuentas, jueces independientes, una prensa libre, veraz y honrada que llama a los pillos por su nombre, partidos de oposición alertas a cualquier pifia de sus adversarios en el poder, y ciudadanos que a través del sufragio efectivo otorgan, revisan o revocan su mandato sobre los políticos. Esto, que poco a poco se está volviendo realidad en el México actual, debió haberse instituido en los años ochenta y pudo habernos librado de los vergonzosos extremos de corrupción a que se llegó -ahora lo sabemos, y lo sabremos cada día más- en tiempos de Salinas.

En materia de control exterior o parlamentario, los avances son significativos al mostrarse la necesidad de fortalecer su papel como instrumento de control hacia las actividades del poder ejecutivo. Y debido a que el control externo se ejercía desde el poder legislativo, no tenía las facultades e instrumentos para llevar a cabo una sistemática fiscalización de los recursos públicos.

Cuadro 3. INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE LA HISTORIA

Periodo histórico	Sucesos	Instrumentos de control	
		Control Interno	Control externo
Virreinato Siglos XVI, XVII y XVIII	En este proceso se creó una creptocracia, encargada de enviar las riquezas de la Nueva España al gobierno español, permitiendo a la élite de los peninsulares una corrupción cotidiana y abierta, aunque contaba con instrumentos de control débiles.	✚ Juicios de residencia ✚ Visitas (general y particular) ✚ Fianzas	✚ Creación del Tribunal Mayor de Cuentas
México independiente Siglo XIX	Es esta época se cambió la corrupción administrativa de los peninsulares a los criollos, con mecanismos de controles genéricos, pero insuficientes y sin una instancia específica para aplicarlos.	✚ Constitución de 1824 ✚ Constitución de 1857 ✚ Diversos documentos fundacionales (genéricos) ✚ Ley penal para los empleados de la Hacienda (1853)	✚ Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda ✚ Transformación en el Tribunal de Cuentas (1838)

Reforma	Se da el primer intento de control de la corrupción con dos mecanismos legales, aunque resultan insuficientes por el contexto político y social en que se producen. Primer intento de moralización de la Administración Pública	- Ley de delitos oficiales de los altos funcionarios (1870) - Código penal (1872)	
Porfiriato	La burocracia alcanza niveles de permanencia y continuidad, pero a pesar de contar con un instrumento de control de la corrupción ésta comienza a ser sistemática. Las oligarquías porfiristas aprovecharon la renta del Estado, para beneficiarse directamente mediante la corrupción política y administrativa. Segundo intento de moralización de la administración pública.	Ley reglamentaria del artículo 104 y 105 de la constitución (1857)	- Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896) - Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904) - Reglamento sobre la Contaduría Mayor de Hacienda
Revolución Mexicana Siglo XX	El modelo de partido único dominante (PNR-PRM-PRI) utiliza a la corrupción como mecanismo de estabilidad del régimen político, favoreciendo a las	- Constitución política (1917) - Creación del Departamento de Contraloría (1917-1932). - Código penal	- Contaduría Mayor de Hacienda (1917). - Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de

	élites políticas aliadas, aunque al mismo tiempo deslegitiman el sistema. Por su parte el desarrollo de la corrupción política genera una corrupción administrativa como un elemento inherente al régimen político. El tema no forma parte de la agenda pública como prioridad.	(1931).  Ley Cárdenas (1940).  Ley López Portillo (1980).	Hacienda (1936).  Reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963).  Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977).  Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978).
Década de 1980	Con la crisis de corrupción de la década de 1980, se sentan los cambios estructurales para combatir la corrupción administrativa. Por primera vez la corrupción es vista como un problema público que debe combatirse. Sin embargo la corrupción administrativa no disminuye como se esperaba.	 Creación de la SECOGEF(1982).  Ley de Responsabilidades de MMH (1982).  Código Penal (1983).  Creación de órganos internos de control.  Reformas a la Ley de Responsabilidades (1991).  Creación de la SECODAM (1994).  PROMAP (1994-200).	 Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980).  Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988).

México XXI	siglo	Los gobiernos de transición democrática que acabaron con la hegemonía de sistema de partido único, a pesar de contar con los instrumentos de planeación y control, no disminuyeron la corrupción administrativa. La corrupción no tiene colores exclusivos de partidos, por lo que sigue siendo un tema pendiente en el México contemporáneo.	+ Ley de Responsabilidades Fox (2002). + Programa de Combate a la corrupción (2000-2006). + Servicio Profesional de Carrera. + Programa de Rendición de Cuentas (2006-2012)	+ Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000). + Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda por Auditoría Superior de la Federación (2000) + Creación de la Auditoría Superior de la Federación (2001) + Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas (2009).
-----------------------	--------------	---	--	---

Fuente: Elaboración de José Juan Sánchez González en *La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio*. Revista de Administración Pública volumen XLVI, No.2, INAP, revista de la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp.29-31. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/125/pr/pr3.pdf.

Comentarios al capítulo 1.

Tras el análisis de los diversos conceptos relacionados al tema de la corrupción administrativa, resulta claro que la dimensión de éste fenómeno es inmedible, pues a pesar de la existencia de antecedentes históricos que nos muestran que ha sido un problema desde nuestra conformación como nación; pero el punto no es cuando empezó, pues no se trata de entender las

circunstancias en las que se desarrolla, sino el origen de la misma, puesto que al conocer su origen se puede dimensionar el problema de manera más exacta y sólo entonces serán efectivos los programas y marcos legales que se han desarrollado en torno a éste mal; pues se podrán aplicar las medidas exactas y necesarias para su erradicación.

También el desarrollo de éste capítulo nos revela que el aspecto ético se encuentra demasiado desvirtuado, por lo que los factores y causas que se han analizado en otras investigaciones con perspectiva a entender éste problema, se han quedado en elementos materiales y circunstanciales, pero en verdad atiende la conducta humana desde su interior, y resulta necesario apostar al análisis de éste aspecto a efecto de dilucidar la raíz de este mal que aqueja a nuestra sociedad mexicana. El estudio de esta controvertida temática implica desmembrar cada elemento que lo constituye para entender su dimensión y atenderlo de manera efectiva.

CAPÍTULO 2. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO

La supervisión de la conducta de los servidores públicos en ejercicio de su cargo, tanto en México como en el mundo, es un tema que desde siempre ha estado en la mira de la sociedad, ya que si bien debe haber honestidad en su actuar en la labor encomendada, no pocas ocasiones resulta ser todo lo contrario.

El tema de las distintas responsabilidades en que pueden llegar a incurrir los servidores públicos, empezando por la delimitación de quienes, de acuerdo a nuestra actual legislación, son considerados como tales, así como las distintas acciones u omisiones que los pueden hacer acreedores a una sanción de tipo administrativo o penal, requieren ser atendidas de manera inmediata.

La evolución en su regulación nos muestra un intento por el legislador de dejar mejor definido y regulado este ámbito tan importante dentro del control del poder público, sin embargo, aún faltan muchos rubros que atender de manera más concreta, ya que la realidad ha dejado más que constatado que siguen faltando reglas claras al momento de que a un servidor público se le detecte que incurrió en ciertos ilícitos, principalmente de tipo patrimonial en detrimento de la nación, y que por no haber los elementos legales necesarios, no se actué en consecuencia, sentando con ello un mal precedente, tanto para el resto de los servidores públicos, como para la población en general.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, respecto de la figura del servidor público, que:

... se reputarán como ⁶⁶servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 108, 3ª ed., Trillas, México, 2013, p.27.

de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. (Art. 108).

Por su parte el artículo 109, faculta al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter.

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

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados.

Asimismo en su artículo 113, determina que se sancionará a los mismos bajo las siguientes consideraciones:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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

Es verdad que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé las medidas necesarias para sancionar los actos corruptos dentro de la administración pública, sin embargo la realidad nos muestra que pareciera no ser suficiente.

2.2 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Esta Ley señala que el objeto del Sistema Nacional Anticorrupción consiste en establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. “Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.”⁶⁷

Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos. (art.6)

⁶⁷ LEY General del Sistema Nacional Anticorrupción, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

Asimismo definió que será mediante una Plataforma Digital conformada por 3 sistemas que incluirán: 1) evolución patrimonial y de declaración de intereses, declaración fiscal; 2) servidores públicos sancionados; y 3) denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.

A simple vista parece ser que mediante dicha ley se frenará la corrupción de manera paulatina, sin embargo habría que analizar la influencia de los grupos de poder que son quienes determinan la situación y rumbo del país, serán de nuevo los intereses económicos inmersos los que muy probablemente atrofien el sentido y finalidad de ésta Ley.

Resultará también analizar si es una ley adecuada a las necesidades actuales de nuestro país, pues es indispensable ese elemento para que tenga razón de ser, y no quede en letra muerta.

2.3 Ley General de Responsabilidades Administrativas

Por su parte esta Ley previene en su artículo 15 la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las Secretarías y los Órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

En la implementación de las acciones referidas, los Órganos internos de control de la Administración Pública de la Federación o de las entidades federativas deberán atender los lineamientos generales que emitan las Secretarías, en sus respectivos ámbitos de competencia. En los Órganos constitucionales autónomos, los Órganos internos de control respectivos, emitirán los lineamientos señalados.

Por su parte el artículo 16 señala lo siguiente “Los Servidores Públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o

los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño”.⁶⁸ El código de ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los Servidores Públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad.

En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la Plataforma digital nacional, se inscribirán los datos públicos de los Servidores Públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta Ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

En el sistema nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los Servidores Públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves en términos de esta Ley, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el Tribunal, en términos de los artículos 77 y 80 de esta Ley.

2.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)

Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "respecto a los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, sus obligaciones, las

⁶⁸ LEY General de Responsabilidades Administrativas, Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos (Art. 1º).”⁶⁹

Respecto a los sujetos, son los servidores públicos, definidos en el artículo 108 constitucional, con el agregado de todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. El artículo 3º señala a las autoridades facultadas para aplicar la ley y el artículo 4º, a los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, como autoridades competentes para realizar la investigación, la tramitación, la sustanciación y la resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos.

En el artículo 8º, distribuidas en veinticuatro puntos, se fijan las obligaciones en el servicio público, entre las cuales se encuentran Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así como Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes; y Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función.

En el artículo 9º de la LFRASP se señalan las medidas que deberán observar los funcionarios hasta un año después de haber dejado sus actividades. La infracción comprobada de algunas de estas obligaciones o medidas, que

⁶⁹ LEY Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, última reforma publicada DOF el 14 de julio de 2014, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrasp.htm

impliquen responsabilidad penal significará, conforme con el artículo 19 de la ley, la obligación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (en adelante la Secretaría) o del contralor interno correspondiente de hacer la denuncia ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar.

El artículo 6º indica que las dependencias y entidades establecerán unidades específicas para que cualquier interesado presente quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las sanciones por falta administrativa consistirán, conforme al artículo 13, según el caso, en amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por que respecta a las sanciones que se impondrán a un servidor público en caso de infringir la ley en el ejercicio de sus funciones nos habla el artículo que para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren: La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las

obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

El Capítulo II de la Ley se dedica a estas materias.

El Título Tercero de la Ley está dedicado al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

“La Secretaría (dice el artículo 35), llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como de las autoridades que tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente”.⁷⁰

Estos son: en el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras; en la Administración Pública Federal Centralizada, todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o homólogo hasta el de Presidente de la República; en la Administración Pública Federal Paraestatal, todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o homólogo o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente; en la Procuraduría General de la República, todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial; en el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación. En general, en las demás reparticiones que detalla la Ley, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquellas.

La Secretaría nos menciona el artículo 40, llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.

⁷⁰ LEY Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Op. Cit., nota 69.

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados, las sanciones impuestas a aquellos y en su caso las resoluciones por las que se dejen sin efectos estas últimas.

Asimismo, todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos.

En su título cuarto establece *las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público*; Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (artículo 48). Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría.

La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a

las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

2.5 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La presente ley deriva de nuestra Carta Magna, en la cual se establece el apartado referente a los trabajadores al servicio del Estado, aplicable a los servidores públicos que son materia de interés en nuestro estudio sobre la corrupción administrativa en México. Mencionando así en su artículo 44 las⁷¹ obligaciones de los trabajadores tales como, desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; Observar *buenas costumbres* dentro del servicio.

Respecto a las causas de suspensión temporal de un trabajador nos menciona en su artículo 45, establecido en su capítulo IV; las siguientes, que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y la prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

⁷¹ Ley Federal De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado, Reglamentaria Del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, Última reforma publicada DOF 02-04-2014, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

Especificando además que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas reflejadas en su Título VII artículo 46:

- a) Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.
- b) Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;
- c) Por muerte del trabajador;
- d) Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;
- e) Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio; Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria,

instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; Por cometer actos inmorales durante el trabajo; Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren; Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores; Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante; Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva; Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves, el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

2.6 Código Penal Federal

Entre los artículos 212 y 227 del Código Penal Federal, se establece las figuras de los delitos de corrupción atribuibles a los servidores públicos. Los servidores públicos están definidos en el artículo 212 y los tipos de delitos en el Título Décimo: "Delitos cometidos por Servidores Públicos y en el Título Décimo. Primero: Delitos cometidos contra la administración de justicia."⁷²

Entre los delitos se encuentran el ⁷³ejercicio indebido del servicio público (Art. 214), el abuso de autoridad y la desaparición forzada de personas realizada por un servidor público (Art. 215), la coalición de servidores públicos para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, o para impedir su ejecución (Art. 216), el uso indebido o abusivo de atribuciones y facultades (Arts. 217 y 220), la concusión (Art. 218), la intimidación (Art. 219), el tráfico de influencia (Art. 221), los cohechos activo y pasivo y el realizado ante servidores públicos extranjeros (Arts. 222 y 222 bis 38), el peculado (Art. 223) y el enriquecimiento ilícito (Art. 224). El artículo 225 detalla y castiga diversas infracciones que pueden cometer los jueces en el ejercicio de sus funciones. Por último, el artículo 226 penaliza el empleo de la violencia por un servidor público para hacer efectivo un derecho o un pretendido derecho.

⁷² CÓDIGO Penal Federal, artículo 212, disponible en: <http://www.jurídicas.unam.mx/rev/boletín/cont/90/aet/art6.htm>

⁷³ RODRÍGUEZ PUERTA, María José, "El bien jurídico tutelado en el nuevo Título XIX del Código Penal: Delitos contra la Administración Pública", en su: *El delito de cohecho: Problemática jurídico-penal del soborno de funcionarios*, Pamplona, España, Aranzadi, 1999, p.330.

2.7 Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública

En este ordenamiento jurídico encontramos lo relativo a la recepción de quejas o denuncias, y de las observaciones de auditoría en su artículo 6° que refiere: En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

“La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia y aquellas necesarias para la debida realización de las investigaciones a que se refiere la Ley”.⁷⁴

Su artículo 12 y 13 describe el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas constará de dos etapas:

1ª. Investigación de los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos, levantamiento del pliego de cargo correspondiente, así como su presentación ante el Tribunal o la Comisión, según corresponda, y

2ª. Proceso disciplinario e imposición en su caso, de sanciones administrativas. Corresponderá a la Secretaría investigar los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos y en su caso, formular y presentar ante el Tribunal o la Comisión el pliego de cargo respectivo, en los términos de esta Ley, así como intervenir, como parte, en el proceso disciplinario correspondiente.

Su capítulo III en su artículo 16 establece “De la investigación de los hechos”.

⁷⁴ LEY Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, título primero de la justicia administrativa de la función pública, capítulo único, disposiciones generales; artículo 12 y 13, disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_ley_fja_sp.pdf

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría llevará a cabo investigaciones debidamente motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

Lo referente a la suspensión provisional de los servidores públicos en sus funciones describe el artículo 25; Durante la fase de investigación, la Secretaría podrá determinar motivadamente la suspensión temporal del servidor público sujeto a la investigación de su empleo, cargo o comisión, si su permanencia en éste posibilita la interferencia del autor de la falta en la investigación o permite que continúe cometiéndola o reiterándola. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La suspensión temporal a que se refieren los párrafos anteriores interrumpirá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan o no se levantara el pliego de cargo a que se refiere esta Ley, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

En los casos a que alude el párrafo que antecede, la Secretaría, el Tribunal o la Comisión ordenarán, además, a la dependencia o entidad en la que el servidor público suspendido preste sus servicios, que el tiempo que duró la suspensión provisional sea computado como tiempo de servicio.

La suspensión provisional de los servidores públicos en sus funciones podrá ser determinada por el Tribunal o la Comisión, durante el procedimiento disciplinario, atendiendo a lo dispuesto por este artículo.

2.8 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La creencia en que la vigilancia sobre las actuaciones del gobierno por parte de la sociedad es un poderoso mecanismo para combatir a la corrupción ha hecho que en México, todos aquellos que están comprometidos con esta lucha, hayan celebrado la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LFTAIP), el 11 de junio de 2002.

En México, ⁷⁵el esfuerzo por alcanzar la transparencia y la responsabilidad gubernamental empezó en los años sesenta con la puesta en marcha de diversas campañas, las reformas a la Constitución Mexicana y la regulación del derecho a la información, como garantía constitucional del pueblo. La transparencia fue concebida como un mecanismo de prevención en el quehacer gubernamental, cuyos elementos más representativos fueron los de hacer más eficientes y ágiles los procesos de las instituciones de gobierno y ponerlos a la vista de la ciudadanía.

⁷⁵ Ley Federal De Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXXV, No. 7, México, el 11 de Junio De 2002, última Reforma Publicada DOF 14-07-2014, disponible en: sre.gob.mx/component/.../category/2-marco-normativo?...ley-federal...publicos

Se dio relevancia, en todos los ámbitos, a la inclusión y la participación de la sociedad, se creó una estructura normativa más abierta a la sociedad, se estableció el acceso a la información como un derecho, se señaló que la información es y debe ser para todos y se dio énfasis al buen manejo de los recursos de las instituciones públicas. La transparencia, debidamente aplicada, previene, desanima, controla y ayuda a detectar las prácticas de corrupción e impunidad, y en su caso permite sancionarlas, también impulsa la mejora de la calidad en la gestión pública.

Es innegable que una ley de ese tipo puede contribuir a una mayor transparencia pero, no solo por el hecho de ser promulgada, ya que el beneficio que puede traer consigo depende, además, del actuar de sus autoridades de aplicación y de la calidad de la participación ciudadana. Los ciudadanos participan poco en México por lo cual se considera previsible que en su inicio los principales usuarios de la ley sean los medios de comunicación, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y los grupos empresariales.

La LFTAIP está constituida por tres ejes principales. Al primer eje corresponde la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos –de manera permanente y sin que medie una solicitud por parte de ellos– la información que les permita tener un conocimiento directo de sus funciones, de sus acciones, de sus resultados, de su estructura y de los recursos asignados.

El segundo eje lo constituye el derecho de los particulares de requerir información, para lo cual la ley entrega un procedimiento de acceso detallado aplicable a las dependencias de las instituciones.

El tercer eje lo constituyen las instituciones creadas responsables de la aplicación e interpretación de la ley, de las cuales se hablará en seguida.

En suma, se busca que, con la transparencia como elemento de régimen democrático, ayude a combatir la corrupción y cualquier práctica ilícita que requiera del secreto para prosperar.

Respecto al derecho a la información, éste se encuentra regulado en el artículo 6° de la Constitución Mexicana, mismo concepto que se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano del acceso a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado.

Estos elementos como parte de un México democrático funcionaran en la lucha contra este “cáncer social” de la corrupción, como en otros países, aunque no significa que se exterminará del todo, ni mucho menos que será de manera inmediata pero si garantizan que las autoridades se responsabilicen de sus actos y de esta manera puedan ser sancionados.

2.9 Ley de la Comisión Nación de los Derechos Humanos

Esta se legislación se toma como medida de protección y tutela a la garantía de los derechos humanos, para este orden de ideas como un escudo a las ⁷⁶violaciones realizadas por los funcionarios públicos en perjuicio de los mexicanos, en el ejercicio de sus funciones. Estableciendo así en su Capítulo II, artículo 15 *De la elección, facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión* al cual le es delegada la siguiente función; Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad.

Respecto al procedimiento que debemos seguir como ciudadanos en caso de que sean violentados nuestros derechos humanos encontramos en su artículo 25 que;

⁷⁶ Ley De La Comisión Nacional De Los Derechos Humanos, Nueva Ley Publicada En El Diario Oficial De La Federación el 29 De Junio De 1992(artículo 15 y 25). Última Reforma Publicada DOF 02-04-2014, disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/f74e29b1.../ley_cndh.pdf

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cabe mencionar que este ordenamiento jurídico protege al Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales toda vez que, no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley. Sólo podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.10 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Regula los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal, respecto a sus actuaciones, sobre ⁷⁷los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, así como de los contratos que los particulares celebren con el mismo. Establece las bases y procedimientos para reconocer el derecho a quienes sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Señala las disposiciones en el servicio público, en cuanto a los sujetos de responsabilidad administrativa, el registro patrimonial, las obligaciones, autoridades y las sanciones en el servicio público, así como el procedimiento para aplicarlas.

En caso de tener problemas para comprender las leyes, las políticas, los procedimientos y/o tener dudas sobre la puesta en marcha de alguna de las

⁷⁷ CARBONELL, Miguel, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley del Procedimiento Administrativo/ revisión y actualización por Miguel Carbonell, 44ª ed., Porrúa, México, 2004, disponible en: www.infodf.org.mx/comsoc/campana/2012/ltaipdf_comentada.pdf

actividades en el trabajo, es recomendable acudir a la Unidad de la Abogada General y Comisionada para la Transparencia para ser canalizado con el experto en el tema y se atienda lo conducente en forma confiable y adecuada.

Comprender las leyes mencionadas anteriormente y los lineamientos para su cumplimiento, proporcionarán el marco necesario para dar inicio con el proceso de reflexión e implementación de los contenidos de la presente Guía.

2.11 Código de ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública

Elaborado, por mandato de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Como un modo de orientar el desempeño de los servidores públicos “hacia lo que es benéfico para la sociedad”, ⁷⁸su contenido está dividido a través del desarrollo de doce tópicos, la mayor parte de índole ética: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.

Enfatiza reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

De conformidad con los Lineamientos Generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones

⁷⁸ México. Normativa. En estudio: Sobre Ética, Probidad y Responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, 30 de septiembre de 1999. Disponible en: http://www.respondanet.com/ética/estudio/_latinoamérica.pdf

(Lineamientos de Integridad y Ética), los cuales constituyen una norma para los servidores públicos que tienen la obligación de observar en todo momento.

Tienen como finalidad orientar acerca de las situaciones concretas derivadas de las actividades que realizan día a día, con bases y valores del Código de Ética de la Administración Pública Federal. Es precisamente a través de un marco ético bien definido y por supuesto bien empleado que podría detenerse a la corrupción, pues es precisamente la deformación de los valores éticos en el servicio público que permite el empoderamiento del fenómeno de corrupción.

2.12 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La finalidad de la presente Convención es “Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; así como promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; además de Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos”.⁷⁹

Los Estados Parte, preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, preocupados también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero; Preocupados asimismo por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados, Convencidos de

⁷⁹ Los Estados Parte de La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, tienen claro que la corrupción es un problema global que se ha expandido de manera internacional y que se es menester de los mismos lograr su erradicación.

que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella.

Convencidos también de que se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción, convencidos asimismo de que la disponibilidad de asistencia técnica puede desempeñar un papel importante para que los Estados estén en mejores condiciones de poder prevenir y combatir eficazmente la corrupción, entre otras cosas fortaleciendo sus capacidades y creando instituciones, convencidos de que el enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley.

Decididos a prevenir, detectar y disuadir con mayor eficacia las transferencias internacionales de activos adquiridos ilícitamente y a fortalecer la cooperación internacional para la recuperación de activos, reconociendo los principios fundamentales del debido proceso en los procesos penales y en los procedimientos civiles o administrativos sobre derechos de propiedad,

Teniendo presente que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces, teniendo presentes también los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo de la corrupción.

2.13 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia por el Desarrollo Administrativo

Los autores del Programa ponen especial énfasis en aclarar su fundamento legal. Lo consideran una extensión del ⁸⁰Sistema de Planeación Estratégica y de Participación Ciudadana, establecido por el Programa Nacional de Desarrollo 2006-2012 y con ello fija el marco jurídico, los organismos participantes y las metas en la lucha contra la corrupción y la búsqueda de transparencia para el período.

En lo fundamental, el Programa pretende afianzar la autoridad de la SECODAM en la campaña. Concluye que el marco jurídico en que se apoya el desarrollo de las actividades sustantivas que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga es incompleto y presenta lagunas legales que obstaculizan y en muchos casos impiden aplicar las sanciones y responsabilidades a aquellos que cometen irregularidades o prácticas ilícitas.

Es por eso que una de las líneas estratégicas del PNCTDA, que se dan a conocer en el apartado II del Programa, se refiere al establecimiento de un marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría, a través de dos líneas de acción o proyectos: la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción y la reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría.

En cuanto a la reforma del ⁸¹marco jurídico el PNCTDA considera como metas principales de la administración en los años que siguen:

- Lograr la expedición de una nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que responda a las siguientes consideraciones:

Tomando en cuenta el carácter especial de los procedimientos para la aplicación de sanciones a servidores públicos es necesario regular en un

⁸⁰ Portal de Transparencia y Acceso a la Información, 19 de julio de 2004, p.18, disponible en: <http://www.secodam.gob.mx/leyes/leyinfo/inicio.html> Consultada el 15 de Junio de 2016.

⁸¹ <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/pntcda.pdf>19

ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa y en otro, los juicios políticos y las declaraciones de procedencia;

- Conseguir la reforma de las siguientes normas:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para conferir a la SECODAM la atribución de formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal en materia de transparencia de la gestión pública, de rendición de cuentas y de acceso a la información; Reglamento interior de la SECODAM: a fin de integrar las nuevas disposiciones relacionadas con su ámbito de competencia.

2.14 Programa Operativo Anual del Sistema del Servicio Profesional de carrera de 2013

En el caso de nuestro país, los resultados del reporte anual muestran, en términos generales, datos francamente desalentadores respecto a la opinión pública que tienen los encuestados en torno al ⁸²grado de corrupción que afecta a las instituciones públicas y autoridades gubernamentales; no obstante, se debe reconocer que existe información que muestra una tendencia ciudadana para participar en el combate a la corrupción.

Veamos algunos de los resultados que aparecen en el Barómetro Global de la Corrupción 2013 para posteriormente comentar sus efectos:

El 71% de los encuestados manifestó que la corrupción en el país ha aumentado en los últimos dos años. Los mexicanos califican como “muy grave” el problema de la corrupción en el sector público.

⁸² Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, última reforma publicada en el DOF 16 de diciembre de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5277194&fecha=09/11/2012

Los encuestados en México perciben un alto índice de corrupción a nivel institucional, razón por la cual asignaron calificaciones muy altas a algunas de ellas. El 91% de los encuestados consideró que los partidos políticos son corruptos o extremadamente corruptos; a continuación le sigue la policía con un 90% de la percepción ciudadana, los funcionarios públicos con el 87%, las legislaturas con un 83% y el poder judicial con el 80%.

A lo anterior debemos añadir que uno de cada tres encuestados reportó haber pagado sobornos en el último año y el 72% de los encuestados en nuestro país calificó de ineficaces las acciones que se han tomado desde el gobierno para combatir la corrupción.

Los datos anteriores muestran que la percepción ciudadana advierte altos niveles de corrupción en las instituciones públicas y gubernamentales.

2.15 Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

El presente reglamento nos habla en su artículo 19 y 20 acerca de los subsistemas de las dependencias mencionando que; “Cada dependencia tendrá a su cargo la operación de los subsistemas, de conformidad con la Ley, este Reglamento y las disposiciones que emita la Secretaría”.⁸³

El Comité Técnico de Profesionalización de la dependencia, por sí o por quien éste designe, realizará los estudios sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura ocupacional de la dependencia, a efecto de elaborar sus programas específicos de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación de su personal.

⁸³ Reglamento De La Ley Del Servicio Profesional De Carrera En La Administración Pública Federal, artículos 19 y 20, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007.

Las dependencias deberán proporcionar a la Secretaría en los medios, formatos y plazos que la misma determine, la información que se requiera para la evaluación de la operación y funcionamiento de los subsistemas.

Asimismo nos menciona la manera en que se evalúa el desempeño de los servidores públicos de carrera en su capítulo Décimo Tercero (artículo 62-65 y 69); encuadrando que; El Subsistema de Evaluación del Desempeño se integra con los procesos, métodos y mecanismos de medición, cualitativos y cuantitativos, del cumplimiento de las funciones y metas individuales y colectivas de los servidores públicos de carrera, en función de sus capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupan.

“Será responsabilidad del Comité Técnico de Profesionalización establecer las descripciones y evaluaciones de los puestos del Sistema, así como definir y operar los métodos de evaluación del desempeño de los servidores públicos”⁸⁴, considerando lo siguiente:

I. La valoración del cumplimiento individual de las funciones y metas que correspondan a cada servidor público de carrera, en el puesto que ocupa y en los puestos de los que se hubiere hecho cargo de manera provisional, con base en indicadores cuantificables y verificables.

Los Comités Técnicos de Profesionalización, en el ámbito de su dependencia, emitirán las reglas generales de operación para que cada unidad responsable recabe los datos y la evidencia necesarios para realizar la valoración a que se refiere el párrafo anterior;

II. La valoración del cumplimiento cuantitativo de los objetivos establecidos en los distintos instrumentos de gestión del rendimiento, por cada unidad responsable de la dependencia, así como la contribución de cada uno de los servidores públicos adscritos a éstas, en función de su jerarquía y responsabilidad propias.

Los Comités Técnicos de Profesionalización emitirán las reglas de operación específicas para que la Oficialía Mayor o su equivalente, recabe los datos y la evidencia necesarias para efectuar la valoración prevista en el párrafo anterior, y

⁸⁴ Reglamento De La Ley Del Servicio Profesional De Carrera En La Administración Pública Federal, artículos 62-65 y 69, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007.

III. La valoración cualitativa de las aportaciones institucionales efectuadas por cada servidor público de carrera al cumplimiento de los objetivos de la dependencia, determinada a través de la opinión razonada de: los superiores jerárquicos inmediatos, la de sus subordinados inmediatos y la de los demás servidores públicos de la unidad responsable a la que estén adscritos.

Los Comités Técnicos de Profesionalización emitirán las reglas de operación específicas para que la Oficialía Mayor o su equivalente, obtenga de las opiniones señaladas, los datos necesarios para realizar la valoración correspondiente. La Secretaría diseñará los instrumentos que faciliten la obtención de esta información.

En los casos en los que no sea posible efectuar la valoración, por la falta de alguna de las opiniones señaladas en esta fracción, se podrá complementar con la opinión de las personas a las que el servidor público atiende o preste servicios de manera directa, determinada a través de encuestas periódicas de calidad en el servicio, que diseñará la Secretaría y cuyos datos serán recabados bajo los principios de objetividad e imparcialidad.

La Secretaría emitirá lineamientos específicos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera, con base en las modalidades de valoración contenidas en este artículo, las cuales deberán ser difundidas previamente a su aplicación.

Las evaluaciones de puestos, así como los métodos de evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera que establezca cada Comité Técnico de Profesionalización, serán sometidos a la revisión de la Secretaría a más tardar en el mes de agosto del ejercicio fiscal anterior al que serán utilizados.

La Secretaría, tomando en cuenta las modalidades de valoración previstas en el artículo anterior, emitirá su opinión y, en su caso, hará las observaciones que correspondan al Comité Técnico de Profesionalización, a más tardar en el mes de

octubre siguiente, a efecto de que el referido Comité esté en posibilidad de realizar los ajustes respectivos a más tardar en el mes de diciembre de ese año.

El Comité Técnico de Profesionalización al establecer los métodos de evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera, determinará la ponderación de cada una de las modalidades de valoración previstas en el artículo 63 de este Reglamento, procurando que exista equivalencia entre las mismas.

Los servidores públicos de carrera cuyo resultado de evaluación sea excelente, podrán ser sujetos de estímulos o reconocimientos e incentivos por su desempeño destacado. Para su otorgamiento, las dependencias deberán observar lo siguiente:

I. Que se apliquen a servidores públicos de carrera con resultados excelentes, así como a aquéllos que obtengan resultados satisfactorios durante tres años consecutivos;

II. Que se sujete a la disponibilidad presupuestaria con que cuente la dependencia, así como a las disposiciones generales aplicables y se obtengan las autorizaciones correspondientes, y

III. Que prevean incentivos o reconocimientos no económicos de diverso tipo.

Una vez cumplidos los requisitos establecidos en las fracciones I y II de este artículo, los Comités Técnicos de Profesionalización enviarán el proyecto que integre las propuestas para el otorgamiento de estímulos o reconocimientos e incentivos al Oficial Mayor o su equivalente para que, en su caso, autorice su entrega.

Menciona también en su Título Décimo Quinto *Del Subsistema de Control y Evaluación (artículo 85 y 86)* que se integra con los mecanismos y procedimientos que permiten prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas a través del seguimiento, control y evaluación del funcionamiento y operación del Sistema, de tal manera que constituye un elemento de interacción para planear los objetivos, estrategias, acciones y metas para su perfeccionamiento.

La Secretaría, en coordinación con las dependencias, elaborará el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública

Federal, el cual será sometido a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su inclusión en el marco de las disposiciones aplicables para la programación y presupuestación.

2.16 Minuta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública

La ⁸⁵Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción –creada en diciembre de 2000, incluyó dentro su marco regulatorio a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de 13 de marzo de 2002, con su instrumento de aplicación, el Oficio-Circular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por el que se dio a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, de 31 de julio de 2002, y a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 12 de junio de 2002.

Comentarios al capítulo 2

Este segundo capítulo enfocado en el régimen jurídico que regula los actos del servicio público nos muestra las grandes deficiencias pues nuestro sistema jurídico a pesar de tener magnas legislaciones, es corruptible, dando lugar a situaciones de injusticia, es posible que se requiera homologar el marco legal nacional con el internacional, de manera que no contravengan las disposiciones enunciadas en ellas y así se obtengan mejores resultados a la hora de aplicar las sanciones correspondientes a los servidores públicos que cometan actos de corrupción.

⁸⁵ Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública (CITCC), México, 2002, p.4 y 80, disponible en: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/citcc/reporte-avances-2002/capitulo4.pdf>

Dichas deficiencias en nuestro sistema normativo, vienen a desencadenar infinidad de problemas dentro de la administración pública pues su falta efectiva de aplicación, permite que el servicio público se encuentre cada vez más en auge hacia un desarrollo que pareciera interminable.

Es muy probable que las condiciones económicas en nuestro país, sea uno de los principales motivos por los que la sociedad mexicana se hace corrupta, pues la falta de oportunidades en empleos, bajos sueldos, la falta de ética, cultura y valores, son algunas de las causas traducidas en herramientas al empoderamiento de la corrupción.

CAPÍTULO 3. “CORRUPCIÓN DEL SEVIDOR PÚBLICO EN AUTORIZACIONES AMBIENTALES”

La corrupción en nuestro Estado mexicano vine a tornarse aún más compleja cuando trastoca el tema ambiental, pues su existencia en el medio ambiente, permea los intereses no solo de nuestro país sino de todo el mundo, ya que cualquier afectación al medio ambiente es de interés general.

Como se ha venido analizando los capítulos anteriores, la corrupción existe en todos los niveles, y el medio ambiente no es la excepción, algunos sectores como la silvicultura, la protección de las especies en peligro de extinción, e suministro de agua, la explotación de petróleo, la pesca, la gestión de los residuos peligrosos, entre otros, son vulnerables a la corrupción.

El servidor público viene a ser el actor y factor de principal a grandes daños al medio ambiente, en autorizaciones ambientales, que se vuelven catastróficas y que lamentablemente son irreversibles. Es causante de la pérdida de recursos y ecosistemas de los que dependen miles de millones de personas en todo el mundo, que pone en riesgo la continuación de la vida.

3.1 Responsabilidad administrativa ambiental

Para el tema de la Responsabilidad Ambiental la autora Eulalia Moreno Trujillo considera que puede ser definido como “el conjunto equilibrado de componentes naturales que conforman una determinada zona en un determinado momento, que representa el sustento físico de la actividad de todo ser vivo, y es susceptible de modificación por la actividad humana”.⁸⁶

Por su parte la Ley General de Equilibrio Ecológico en su artículo 3º fracción I define al ambiente como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o

⁸⁶ MORENO TRUJILLO, Eulalia, *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, J.M Bosch editor, Barcelona, 1991, p.47.

inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y el desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.⁸⁷

“El propósito de la responsabilidad ambiental es el de brindar una compensación a aquellos sujetos que han sido afectados a raíz de algún daño producido al ambiente, mediante la restauración parcial o total del área afectada”.⁸⁸ Al momento en el que se obliga al infractor a reparar el daño provocado, este tendrá que modificar o cesar las actividades que resultan lesivas al bien común, hasta el punto de que los gastos provenientes del uso de tecnologías y sistemas disminución de contaminantes sea menor al monto que tendría que cubrir como producto de las sanciones impuestas por rebasar los límites establecidos en la legislación aplicable.

El concepto de responsabilidad se deriva a su vez de las nociones de obligación y la de garantía en materia civil y se da por la existencia concreta de algún perjuicio y/o daño, ya sean estos físicos, morales o materiales y provocados sobre personas físicas o morales, dando lugar a consecuencias jurídicas de los tipos administrativo, civil y penal, dependiendo de la gravedad de la falta.

El objeto primordial de una obligación es su cumplimiento o ejecución. Esta ejecución se denomina pago y es la forma en la cual un deudor se vincula al acreedor en orden al cumplimiento de una determinada prestación. Al momento en el que esta relación contractual se ve rota por alguna de las partes, se crea la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones contraídas.

En el derecho romano la obligación de pagar daños y perjuicios se presenta en los siguientes casos:

⁸⁷ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, , disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_130516.pdf

⁸⁸ VÁZQUEZ GARCÍA, Aquilino, “La responsabilidad por daños al ambiente”, disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/444/cap5.html>

a) Cuando, al contratar, el sujeto pasivo sabía, o debía saber, que la prestación era imposible, circunstancia que según el caso, podría ser calificada de dolo, culpa grave o culpa leve. b) Si el cumplimiento de un contrato *stricto iuris* se hace imposible por comisión de un acto doloso por parte del deudor. c) Si el cumplimiento de un deber, derivado de un contrato *bonae fide*, se hace imposible por comisión de un acto doloso o inclusive, por omisión dolosa por parte del deudor. d) Si el deudor ha incurrido en culpa lata, o sea, en excesivo descuido. Esta culpa se equipara al dolo. e) Si el deudor ha incurrido en culpa levis y al mismo tiempo, resulta de que se trata de un contrato del cual también el mismo deriva ventajas. f) Si el cumplimiento era imposible por pérdida fortuita del objeto indirecto de la obligación, siempre que el deudor hubiera convenido en aceptar la responsabilidad por fuerza mayor o hubiera incurrido en mora.

Tal como hemos podido observar a lo largo de los puntos expuestos en el presente ensayo, el concepto de responsabilidad por daños al ambiente sigue siendo objeto de múltiples definiciones, las cuales intentan separar al daño ambiental del concepto e implicaciones jurídicas que implica la atribución de responsabilidad por los daños infringidos a las personas y sus bienes.

3.1.1 Mecanismos administrativos

La estrategia fundamental del derecho ambiental recae todavía en el derecho administrativo, el cual tiene una misión preventiva y basa su efectividad en el establecimiento de un sistema de sanciones para los casos de incumplimiento o infracción de lo dispuesto por la legislación de la materia, que es lo que se entiende como ilícito administrativo.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en su título sexto, hace referencia a las medidas de control, seguridad y sanciones que en su momento las autoridades competentes están facultadas para llevar a cabo con el fin de preservar el equilibrio ecológico. Los mecanismos administrativos considerados en la presente ley son:

a) inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LGEEPA y las que de ella se desprendan.

b) la imposición de medidas de seguridad, que pueden ser la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, el aseguramiento precautorio de bienes o la neutralización de sustancias peligrosas.

c) la aplicación de sanciones administrativas tales como la imposición de multas que van de 20 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; la clausura temporal o definitiva, total o parcial; el arresto administrativo hasta por 36 horas; el decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con las infracciones incurridas; la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Dicha serie de mecanismos no se hacen efectivos en la mayoría de los casos, pues es notorio que los actos impunes de los funcionarios públicos hacen pasar desapercibida la normatividad.

3.2 Protección ambiental

Las facultades y atribuciones delegadas a las autoridades ambientales se encuentran en una serie de ordenamientos jurídicos, entre ellos se encuentra la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente; en este ordenamiento se establecen específicamente las acciones que en esta materia corresponden aplicar a los gobiernos federal, estatal y municipal, la cual fue expedida en diciembre de 1996. La política ecológica que plantea la Ley, se basa en una serie de principios entre los que destaca el hecho de considerar a los recursos naturales como patrimonio común de la sociedad y de cuyo equilibrio depende la vida y las posibilidades productivas de la nación a corto y largo plazos.

3.2.1 Ámbito Federal

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la protección al ambiente en su artículo cuarto, párrafo sexto en el cual señala lo siguiente:

...Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.⁸⁹

Asimismo en su párrafo quinto indica que:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.⁹⁰

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente es el ordenamiento federal encargado de regular la protección del medio ambiente.

La LGEEPA tiene cuatro reglamentos:

- 1) En Materia de Impacto Ambiental
- 2) En Materia de Residuos Peligrosos
- 3) En Materia de Evaluación del Impacto Ambiental
- 4) En Materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/002_agua_potable_y_saneamiento/13_marco_juridico/01_constitucion_politica_de_los_estados_unidos_mexicanos

⁹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/002_agua_potable_y_saneamiento/13_marco_juridico/01_constitucion_politica_de_los_estados_unidos_mexicanos

“Con excepción del recurso agua, la función de inspección y fiscalización del cumplimiento de la LGEEPA recae en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). En el caso de las leyes ecológicas estatales, esta función está a cargo de las procuradurías estatales”.⁹¹

3.2.2 Ámbito Estatal

La formulación de la política y de los criterios ecológicos en cada entidad federativa, deberán guardar congruencia con los que en su caso hubiere formulado la Federación.

Se contemplan las adecuaciones que el gobierno del estado haya propuesto para su mejor aplicación, referente a aspectos como ejercer las atribuciones que las disposiciones jurídicas federales y estatales otorgan a los municipios en materia de recursos naturales y protección al medio ambiente.

“Derivado de un análisis realizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, antes Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT), Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), sobre el estatus que prevalecía en las dependencias ambientales estatales del País, se identificó la falta de capacidades financieras, materiales y de recursos humanos para la adecuada gestión ambiental”.⁹²

Cuadro 1. AUTORIDADES AMBIENTALES POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad Federativa	Dependencia encargada del tema ambiental en 2014
-------------------------------	---

⁹¹ LEGEEPA , disponible en <http://www.fao.org/3/a-x6372s/x6372s09.htm>

⁹²<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-09.pdf>

Aguascalientes	• Secretaría de Medio Ambiente • Procuraduría de Protección al Ambiente
Baja California	• Secretaría de Protección al Ambiente
Baja California Sur	• Secretaría de Planeación Urbana, Infraestructura y Ecología
Coahuila	• Secretaría de Medio Ambiente • Procuraduría de Protección Ambiental
Colima	• Instituto del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
Chiapas	• Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural
Chihuahua	• Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Distrito Federal	• Secretaria de Medio Ambiente • Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial
Durango	• Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente
Guanajuato	• Instituto de Ecología • Procuraduría de Protección al Ambiente
Guerrero	• Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales • Procuraduría de Protección Ecológica
Hidalgo	• Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales • Procuraduría Estatal de Protección al

	Ambiente
Jalisco	• Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial • Procuraduría de Protección al Ambiente
México	• Secretaría del Medio Ambiente • Procuraduría de Protección al Ambiente
Michoacán	• Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente • Procuraduría de Protección al Ambiente
Nayarit	• Secretaría del Medio Ambiente • Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente
Nuevo León	• Secretaría de Desarrollo Sustentable
Oaxaca	• Instituto Estatal de Ecología y Desarrollo Sustentable
Puebla	• Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial
Querétaro	• Secretaría de Desarrollo Sustentable • Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente y Desarrollo Urbano
Quintana Roo	• Secretaría de Ecología y Medio Ambiente • Procuraduría de Protección al Ambiente
San Luis Potosí	• Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental

Sinaloa	• Secretaría de Desarrollo Social y Humano
Tabasco	• Secretaría de Energía Recursos Naturales y Protección Ambiental
Tamaulipas	• Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
Tlaxcala	• Coordinación de Ecología
Veracruz	• Secretaría de Medio Ambiente • Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente
Yucatán	• Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
Zacatecas	• Secretaría del Agua y Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Diagnóstico “PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y AMBIENTAL”, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-09.pdf>

El cuadro anterior nos muestra la variedad de autoridades encargadas de la materia ambiental por entidad federativa, que al parecer no son suficientes pues es verdad que su existencia parece pasar desapercibida ante la multitud de arbitrariedades en contra del medio ambiente; en su mayoría de entidades federativas se ha pronunciado al menos un caso de corrupción en materia ambiental, lo que nos muestra que existen irregularidades administrativas por parte de los titulares de dichas dependencias.

3.2.3 Ámbito municipal

Dentro de la jurisdicción municipal existen también algunos ordenamientos jurídicos encargados de la regulación en materia ambiental, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal la cual es expedida por el Congreso Local y establece las bases jurídico-administrativas de los municipios.

Por otro lado se tiene el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno; ordenamiento de carácter local en el que se establecen las atribuciones del ayuntamiento para preservar, conservar y restaurar el medio ambiente, expedir reglamentos específicos e incluir acciones sobre medio ambiente.

Asimismo existen Reglamentos Específicos, la promulgación de reglamentos municipales en materia ambiental constituye una acción clave para que los objetivos de la política ecológica se concreten en el ámbito municipal. “Los instrumentos jurídicos, leyes y reglamentos, principalmente se han orientado a los siguientes propósitos”⁹³:

- La protección social de la salud.
- La conservación de un sano equilibrio de los asentamientos humanos, los recursos ecológicos y el medio ambiente.
- El control del uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.
- La protección ecológica y el control de la contaminación ambiental.

3.3 Casos de corrupción ambiental

La cantidad de casos en los que la corrupción ha permeado en materia ambiental es diversa, existe infinidad de áreas ambientales que llegan a ser

⁹³http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia13_la_proteccion_ecologica_en_los_municipios.pdf

dañadas por autorizaciones ilegales por parte de los funcionarios públicos, por mencionar algunas se encuentran:

a) Firma Obrascón, Huarte y Lain (OHL) en Puebla



“En voz de la periodista Patricia Méndez en la nota del día Lunes 28 de marzo de 2016”⁹⁴, por incurrir en irregularidades administrativas, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) sancionó con 71.7 millones de pesos a la firma Obrascón, Huarte y Lain (OHL) que en Puebla se encarga de la construcción del segundo piso de la autopista México-Puebla y que además opera la vía Amozoc-Perote.

⁹⁴ MÉNDEZ Patricia, “multa de 71.7 mdp a OHL por irregularidades administrativas”, lunes 28 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2016-03-28/gobierno/multa-de-717-mdp-ohl-por-irregularidades-administrativas>

La penalización se deriva del procedimiento de investigación que el organismo realizó a la empresa española y sus subsidiarias: Organización de Proyectos de Infraestructura (OPI) y Concesionaria Mexiquense (Conmex), así como a sus ejecutivos y emisoras.

Los resolutivos de la indagatoria arrojaron que el registro de la rentabilidad no se realizó de manera adecuada, por lo que la Comisión instruyó a OHL para que trabaje con sus asesores externos y le asesoren sobre la forma en la que se lleva a cabo la contabilidad de una manera razonable.

Por otra parte, la CNBV identificó inconsistencias en la redacción de las Políticas Contables de las Emisoras, información relacionada con los niveles de tráfico de sus concesiones, además de que consideró que no se proporcionó la documentación de soporte de “ciertas operaciones”.

La Comisión encontró también que OHL no proporcionó la totalidad de la documentación para acreditar el procedimiento de autorización de operaciones, las cuales no han sido dadas a conocer por la empresa.

Ante esas anomalías, el organismo regulador impuso sanciones administrativas por un monto de 24.6 millones de pesos a OHL, por 18.6 millones a OPI y por 18.3 millones para Conmex, lo que suma la cantidad de 61.5 millones de pesos.

Para las personas que fungen como directivos de las emisoras, la multa ascendió a 10.2 millones de pesos.

De acuerdo con el último informe que presentó OHL sobre su actividad económica, correspondiente al cierre de 2015, hasta esa fecha invirtió mil 658.3 millones de pesos para la construcción del Segundo Piso de la autopista México-Puebla, obra de la que conjuntamente con la empresa Pinfra, tiene una concesión para operarla por un periodo de 30 años.

Por otro lado, en el informe se detalla que OHL recaudó 548 millones 175 mil pesos por peajes de la autopista Amozoc-Perote durante el 2015, 14.3 por ciento más que en el 2014, que fue de 479 millones 748 mil pesos.

Este caso arroja con claridad la inconsciencia con que se conducen las autoridades administrativas al otorgar permisos para realizar obras de este tipo, pues queda claro que los daños causados al medio ambiente resultan irreparables, y que una cantidad monetaria está de por medio para realizar tales desastres.

b) Verificentro en Miguel Hidalgo-irregularidades administrativas



El 25 de mayo de 2012 al detectar que cobraba una tarifa adicional a la autorizada en el segundo intento de verificación que debe ser gratis, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal clausuró el Centro de Verificación Vehicular “Servicios de Medición Organizada de Gases, S.A. de C.V”, ubicado en la avenida Mariano Escobedo de la delegación Miguel Hidalgo.

Informó que lo anterior se debió a una denuncia ciudadana recibida vía Twitter, en el que se detectaron irregularidades en el sistema de video, bases de datos, además de que el centro utilizaba equipo no permitido en las pruebas técnicas.

La dependencia, que encabeza Martha Delgado Peralta, informó que través de la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental, se colocaron 11 sellos de clausura en los accesos de entrada y salida, por lo que una vez que

concluya el procedimiento administrativo se determinarán las sanciones, que pueden ir de una multa a clausura definitiva en caso de no subsanarse las irregularidades detectadas en el Centro de Verificación.⁹⁵

De esta manera, la Secretaría del Medio Ambiente exhortó a los capitalinos a continuar denunciado este tipo de irregularidades, a través de la Subdirección de Atención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Medio Ambiente.

Aquí tenemos un claro ejemplo de corrupción por parte de particulares en perjuicio del medio ambiente, existen entidades federativas con un grave problema de contaminación atmosférica por el tránsito vehicular, mismo que se ha pretendido normalizar con algunas políticas públicas de prevención como lo son los verificentros, sobre todo en la ciudad de México ante la alerta de contingencia ambiental, pero que vienen a convertirse en un total fracaso por acciones de la corrupción.

c) Dos responsables de la Protectora de Animales de Torredembarra, imputados por irregularidades en las instalaciones y en el personal medicamentos caducados, instalaciones con sobrepoblación de animales e inexistencia de los documentos exigibles.



Éstas son algunas de las carencias halladas en la Protectora de Animales de Torredembarra por los agentes de la Guardia Civil durante las dos inspecciones

⁹⁵[http://ciudadanosenred.com.mx/clausuran-verificentro-en-miguel-hidalgo-por-irregularidades administrativas/](http://ciudadanosenred.com.mx/clausuran-verificentro-en-miguel-hidalgo-por-irregularidades-administrativas/)

realizadas al recinto después que la Fiscalía de Medio Ambiente de Tarragona abriera una investigación por supuestas irregularidades encontradas en las instalaciones y también en el personal que las atiende.

“Según informa el Diario de Tarragona, la Fiscalía ha imputado el presidente y un vocal de la asociación Olescan, que gestiona la Protectora, y hoy han declarado por los delitos de maltrato animal, intrusismo profesional y falsificación de documentos.”⁹⁶

Pero a medida que avanzaba la investigación los guardias determinaron que la actuación de los responsables podría constituir una infracción penal, por lo que pusieron el caso en manos del fiscal de Medio Ambiente, Ignacio Monreal, que abrió diligencias de investigación.

Los agentes detectaron en la protectora irregularidades, tanto en la salud de los animales como en el funcionamiento de las propias instalaciones. Así, carecían del libro de registro oficial, deficiencias higiénico-sanitarias y en la eliminación de los residuos, no acreditar la inscripción en los registros de núcleos zoológicos, no disponer las instalaciones de condiciones de bienestar adecuado, vulneración de las condiciones higiénicas a la hora de dar de comer a los animales, entre otras. Hace unos días, la Guardia Civil realizó una segunda inspección y constató que había habido una mejora (el número de perros había descendido considerablemente y ya no había prácticamente sobreexplotación). No encontraron ningún animal que estuviera enfermo, como sí había pasado en julio, cuando hallaron ejemplares con sarna o con leishmaniosis –una enfermedad incurable y crónica que el perro no transmite a los humanos ni a otros animales–. Sin embargo, los agentes volvieron a constatar una serie de irregularidades, como que no constaba el veterinario titular del centro, que no había fichas veterinarias

⁹⁶ GORDILLO Mónica, 29 de julio de 2015, Noticias Querétaro, disponible en: <http://animalados.com/es/dos-responsables-la-protectora-animales-torredembarra-imputados-irregularidades-las-instalaciones-personal/>

realizadas, problemas en la eliminación correcta de residuos sanitarios y que el libro seguía sin actualizarse.

Los agentes encontraron medicamentos caducados desde hacía meses y los cadáveres de perros se hacinaban en el congelador, a la espera de que una empresa gestora autorizada en este tipo de residuos los recogiera. En un principio tendría que ser en un máximo de 24 horas: “No consta en ningún sitio la última vez que vino la empresa a recoger los animales”, comentaba al *Diari* de Tarragona el responsable de la investigación del Seprona. El pasado mes de noviembre, el Servicio de Protección de la Naturaleza envió las diligencias preliminares a la Fiscalía de Medio Ambiente, que abrió diligencias de investigación.

Por su parte, la Guardia Civil apunta que la investigación policial está a punto de finalizar. Una vez concluida se dará cuenta al Colegio de Veterinarios, al que se solicitará información sobre si tenían conocimiento de los hechos y por si quiere personarse como parte interesada. Fuentes del mencionado colegio profesional indicaron al diario tarraconense que no tienen constancia de que ningún veterinario colegial trabaje para dicha protectora de animales.

La protectora está gestionada en concesión por la asociación sin ánimo de lucro Olescan, encargándose de la recogida de animales domésticos en varios municipios de la demarcación –básicamente Alt Camp y algunos del Baix Camp–, aunque esta entidad también tiene presencia en varias localidades de Barcelona.

A raíz de las graves irregularidades observadas, el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía de Medio Ambiente de Tarragona, abrió una investigación, realizando varias inspecciones en los centros que gestiona Olescan en las localidades de Òdena, Moià, Sant Pere de Molanta y un centro veterinario de L'Hospitalet del Llobregat, y en la localidad de Torredembarra, detectando como práctica habitual que en alguno de estos centros se habrían realizado tratamientos veterinarios por

personal no facultativo, así como la administración de vacunas y la expedición de recetas por personal no habilitado.

Las inspecciones practicadas derivaron en más de treinta denuncias administrativas por irregularidades en los centro como carecer de libro registro de núcleo zoológico, la no identificación de los animales, colocación de chips por parte de trabajadores sin formación y el uso de vehículos no habilitados para la recogida de animales abandonados.

d) Profepa detecta irregularidades en la empresa Agrogen pero no para clausurar



El pasado 6 de marzo, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) recibió, en oficinas centrales, una denuncia ciudadana, que aseguraba había sufrido afectaciones en su salud a causa de la actividad industrial de la empresa Agrogen, dedicada a la fabricación de fertilizantes”.⁹⁷

El subprocurador de Inspección Industrial de la Profepa, Arturo Rodríguez Avitia, puntualizó que los temas de salud no le corresponden a la dependencia federal, sin embargo, indicó que el 20 de marzo realizaron una visita de inspección a la empresa.

⁹⁷ GORDILLO Mónica, “Profepa detecta irregularidades en la empresa Agrogen pero no para clausurar”, Noticias Querétaro, 29 de julio de 2015, disponible en: <http://amqueretaro.com/queretaro/2015/07/29/profepa-detecta-irregularidades-en-la-empresa-agrogen-pero-no-para-clausurar>

“Fue una denuncia en contra de la empresa por contaminar. Lo que denuncia la persona es que tiene problemas de salud (...) Eso es lo que ella dice; nosotros no podemos ni afirmarlo ni negarlo porque es un tema que tiene que ver con la autoridades de salud, quienes tendrían que determinar si esto es así o no”, dijo.

La cogeneración de energía eléctrica a partir de gas natural no especificada en la licencia de funcionamiento la falta de estudios perimetrales de partículas en el aire-ambiente y mantenimiento a un equipo lavador granulador fueron las tres irregularidades administrativas que detectaron como resultado de la inspección, las cuales ameritaron la apertura de un procedimiento administrativo, el cual actualmente sigue en proceso.

Rodríguez Avitia aseguró, en los días posteriores a la visita de inspección que la empresa subsanó las irregularidades y no encontraron elementos ambientales para clausurarla, sin embargo, señaló que, en tres semanas, determinarán las sanciones económicas que aplicarán a Agrogen por cada anomalía detectada. En este sentido, precisó que estas sanciones pueden alcanzar hasta los 50 mil salarios mínimos, equivalentes a un poco más de 3 millones de pesos.

El funcionario informó que, en México, existen más de 200 mil empresas potencialmente contaminantes de jurisdicción federal. Por este motivo, recalcó que la inspección industrial se basa en un muestreo aleatorio. Por último, explicó que las denuncias ciudadanas que reciben pasan por un proceso de revisión para confirmar que la información sea verídica y posteriormente, preparan los documentos legales que sustenten la inspección física: “Por eso nos tardamos dos semana en iniciar la inspección”, añadió.

El gerente de planta de Agrogen, Manuel Sáez Lavallade, aseguró que, en los 22 años que tiene operando la empresa, no han recibido directamente ninguna denuncia ciudadana que señale que la actividad que realizan para la fabricación de fertilizantes causa contaminación o daños a la salud.

Después de que, el pasado 24 de julio, el periódico AM de Querétaro publicara que niños menores de cuatro años de edad de los fraccionamientos Viñedos y Sonterra presentan diversas afectaciones respiratorias a causa de los gases que arroja la empresa y que, por este motivo, la hija de tres años de la señora Jimena García padecía de adenoiditis, Sáez Lavallade manifestó que no existe sustento ni hechos que demuestren que la enfermedad que padece la menor de edad es causada por la compañía.

En este sentido, aseveró que las 300 personas que laboran en la empresa no han padecido enfermedades respiratorias por el trabajo que desempeñan y puntualizó que Agrogen no emite gases a la atmósfera, sino vapores de agua que salen de las torres de tratamiento.

Informó que las principales materias primas que utilizan en la planta son azufre, ácido sulfúrico, amoníaco que es suministrado por Petróleos Mexicanos (Pemex) y roca fosfórica que es extraída de una mina ubicada en Zimapán, Hidalgo.

El gerente de Planta de Agrogen señaló que, una vez al año, son visitados por Profepa; seis veces, por la Comisión Nacional del Agua (Conagua); dos veces, por parte de la Secretaría de Salud, y trimestralmente, por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) que es la encargada de regular la utilización de azufre.

Confirmó que, del 18 al 20 de marzo, recibieron una visita extraordinaria por parte de la Profepa a partir de una denuncia ciudadana, sin embargo, recalcó que subsanaron las irregularidades administrativas que detectó la dependencia federal antes del día 25 del mismo mes y subrayó que, actualmente, se encuentran cumpliendo con las Norma 035 y 043 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Sermarnat).

Enfatizó que, en 2014, Agrogen obtuvo el distintivo de Empresa Socialmente Responsable (ESR) con las certificaciones de calidad ISO 9000, Empresa Limpia y el resultado de cero accidentes en los últimos años.

“En cuanto al lavador de gases, que es un colector de polvos donde el sulfato de amonio es recuperado, se solubiliza y regresa al proceso en ese caso, teníamos un problema en cuanto a la medición que había hecho el laboratorio. En cuanto a la parte perimetral, los análisis fueron hechos fuera de tiempo, pero la respuesta por parte del laboratorio, acreditado por parte de Profepa, fue satisfactoria”⁹⁸, explicó.

Así como se han ejemplificado algunos casos en los que la corrupción perjudica al medio ambiente, ya sea por parte de particulares, de empresas o de funcionarios públicos, vienen a causar daños cuya reparación si llega a darse, es bastante compleja. Las condiciones económicas en las que se encuentra actualmente nuestro país dan pauta a la comisión de arbitrariedades de todo tipo, nuestra cultura en torno a la protección del ambiente por otro lado deja mucho por reflexionar.

3.4 auditoría ambiental

Uno de los programas recientes más exitosos de la administración pública es el de auditorías ambientales, que se inició en 1992 a partir de grandes eventos catastróficos como fueron las explosiones de San Juanico, en el Estado de México, y en el Sector Reforma, en Guadalajara, Jalisco, que marcaron el destino de esta estrategia por parte de la autoridad, que en un inicio se pensó que podría ser sólo de paso y que debido a la aceptación del sector empresarial ha perdurado y se ha transformado en algo que difícilmente desaparecerá por los resultados positivos registrados, entre otros la integración de los sectores de servicio, turísticos y municipales.

Unas 300 empresas aproximadamente fueron seleccionadas en los inicios del programa, principalmente por su actividad de alto riesgo o por un alto consumo de combustible o materias primas de alto riesgo. Fue entonces que la Profepa

⁹⁸ Las facultades de la Profepa le permiten actuar ante cualquier afectación al ambiente, sin embargo queda claro que existen intereses monetarios particulares que dejan de lado la responsabilidad que se le ha delegado a ciertos funcionarios públicos.

diseña un programa voluntario en donde las auditorías se realizaban con base en la selección como empresa de alto riesgo, se incluía además de los temas de agua, aire, residuos peligrosos y no peligrosos, los de riesgo ambiental, instalaciones civiles y de seguridad industrial; la mayoría de estas auditorías las realizaban empresas consultoras o consultores que conocían del tema de seguridad y medio ambiente, pero no necesariamente el detalle de un proceso de la auditoría.

“La auditoría ambiental como instrumento de política ambiental, cuya operación está encargada a través del Programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA), es un método que evalúa los procesos de una empresa respecto de la contaminación y el riesgo ambiental, el cumplimiento de la normatividad aplicable, de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería”.⁹⁹

La auditoría ambiental es una vía voluntaria y diferente a las acciones de inspección y vigilancia, promueve la identificación de oportunidades de mejora, así como también la instrumentación de proyectos que reducen la contaminación e incrementan la competitividad.

La auditoría ambiental tiene como finalidad conocer y examinar la situación que guarda la empresa, identificar áreas de oportunidad para ser ajustes y correcciones en donde existan condiciones que dañen o puedan afectar el ambiente, promoviendo la mejora del desempeño ambiental de la instalación.

Las auditorías ambientales revisan dos aspectos; el cumplimiento de la ley y la implementación de buenas prácticas ambientales. Como resultado de esta revisión la PROFEPA otorga un certificado ambiental, siempre y cuando las instalaciones operen en óptimas condiciones. La auditoría ambiental por su parte, como herramienta técnica, identifica las áreas ambientalmente críticas de una instalación empresarial y sus procesos, permitiendo formular soluciones técnicas y de gestión apropiadas.

⁹⁹ Cfr. <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/542/1/mx/>

Es una evaluación sistemática, documentada y objetiva de la efectividad de las acciones realizadas para cumplir con la legislación ambiental y lograr un desempeño superior al exigido por la misma, debe ser independiente y capaz de identificar los problemas presentes y futuros. Los pasos básicos de una auditoría son la obtención de información ambiental, la evaluación de ésta y el establecimiento de conclusiones que incluyan la identificación de aspectos que deban ser mejorados.

3.4.1 Características

“La auditoría ambiental presenta una serie de características y formalidades tales como”¹⁰⁰:

- a) El PNAA es un programa de carácter voluntario, con él se promueve la realización de auditorías por lo que las empresas no tienen la obligación de someterse a una, lo que a su vez implica que la autoridad no puede forzar a una empresa a auditarse, ya que solamente se encuentra en posibilidad de promover o fomentar la realización de dicho instrumento de política ambiental. Esta situación no se debe confundir con la obligatoriedad de los compromisos que se adquieren cuando derivado de la auditoría se advierte que el desempeño ambiental de la empresa reporta anomalías (no conformidades) y requiere de la realización de medidas preventivas y correctivas, respecto de las cuales existe un compromiso expreso, que obliga al empresario a darles cumplimiento.
- b) La adopción de las auditorías se realiza a través de la figura de la concertación, por virtud la cual la autoridad conviene con los gobernados el cumplimiento de las políticas gubernamentales. Por ello, al momento de concertar la realización de una auditoría ambiental mediante el convenio respectivo, la empresa asume el compromiso de corregir,

¹⁰⁰ <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/542/1/mx/>

reparar, construir o realizar las acciones necesarias que deriven de la auditoría, tenga o no obligación legal expresa de efectuarlo, pues la auditoría incluye tanto la revisión de aspectos normados como la de los que no lo están, con el propósito de proteger el ambiente.

- c) Permite el acceso a la información relativa a los programas preventivos y correctivos que se derivan de la auditoría, a aquellas personas que resulten o puedan resultar directamente afectadas por la actividad de las empresas auditadas, es decir, a quienes pudieran resentir algún perjuicio derivado del incumplimiento de alguna obligación ambiental que recaiga en la empresa auditada.
- d) Protege la confidencialidad de la información industrial, servicios y comercial que se genere con motivo de la auditoría.
- e) Se instituye la concurrencia de atribuciones en materia de auditoría ambiental, misma que faculta al gobierno federal, así como a los gobiernos de los estados y municipios a establecer mecanismos de cumplimiento voluntario como la autorregulación y las auditorías ambientales, con lo que se prevé haría una generalización en su empleo y mayor nivel de aceptación, en beneficio del ambiente.

La auditoría ambiental como mecanismo de regulación es un medio importante a considerar, en esta temática pues es precisamente a través de ellas que se detectan las irregularidades cometidos por particulares, empresas o funcionarios públicos en contra del medio ambiente.

3.4.2 Etapas

a) Planeación de la Auditoría Ambiental

Existen cuatro modalidades para que las instalaciones obtengan su certificado, cada una de ellas exige cumplir tiempos y requisitos distintos. “Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales: Establece las disposiciones legales y jurídicas que definen el desarrollo y operación del programa nacional de auditoría ambiental, así como el proceso de la certificación y vías para obtenerlo”.¹⁰¹

Trámite PROFEPA-02-001, Obtención de un Certificado Ambiental (Obtención de un Certificado Ambiental), se regulariza en tres modalidades:

Modalidad A: Auditoría ambiental previa a la solicitud, sin plan de acción.

Modalidad B: Auditoría ambiental posterior a la solicitud, sin plan de acción.

Modalidad C: Auditoría ambiental posterior a la solicitud, con plan de acción.

Por su parte el Trámite PROFEPA-02-002, Solicitud para la Renovación de un Certificado Ambiental (Solicitud para la Renovación de un Certificado Ambiental), es manejado en dos modalidades:

Modalidad A: Renovación por informe de diagnóstico ambiental.

Modalidad B: Renovación por reporte de desempeño ambiental.¹⁰²

“La Secretaría de Economía a través de la Dirección General de Normas expidió en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre del 2013, la declaratoria de vigencia de las normas mexicanas en materia de auditoría ambiental”¹⁰³:

- Declaratoria de vigencia de las normas mexicanas NMX-AA-162-SCFI-2012 y NMX-AA-163-SCFI-2012.

¹⁰¹ http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/3934/1/mx/que_es_el_programa.html

¹⁰² <http://www.cofemer.gob.mx/BuscadorTramites/BuscadorGeneralHomoclave.asp>

¹⁰³ http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/3946/1/mx/material_tecnico.html

Las cuales entrarán en vigor el 2 de diciembre de 2013 y sustituirán a los Términos de Referencia para la Realización de Auditorías Ambientales versión enero de 2009.

Modelos de la NMX-AA-162-SCFI-2012

- 1) “Se deberá seleccionar un auditor ambiental de nuestro padrón (cabe señalar que estos auditores ambientales están acreditados por la EMA y aprobados por la PROFEPA), para la realización de la auditoría ambiental”.¹⁰⁴
- 2) El auditor ambiental que ustedes contraten, se encargará de elaborar una solicitud de certificado, en el cual se establece la programación de la auditoría.

b) Ejecución de la Auditoría Ambiental (Trabajos de Campo y Gabinete):

1) El auditor ambiental realiza un examen exhaustivo tanto de los procesos, como de las evidencias documentales, para verificar el cumplimiento a la normatividad ambiental (en las fechas convenidas en el Plan de Auditoría).

2) El auditor elabora un reporte en el cual se informa de los hallazgos detectados durante la auditoría en los rubros ambientales correspondientes a:

Agua (potable y aguas residuales), Emisiones a la atmósfera, Residuos sólidos, Residuos peligrosos, Emergencias Ambientales, Riesgo Ambiental, Suelo y Subsuelo, Ruido, Energía, Recursos Naturales y Vida Silvestre.

Establece un Plan de Acción para el cumplimiento y corrección de dichos hallazgos o áreas de oportunidad.

c) Post Auditoría:

- 1) Se firma una Carta compromiso o Convenio de Concertación con la PROFEPA, mediante el cual la organización auditada se compromete a dar cumplimiento al Plan de Acción.

¹⁰⁴ http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/3981/1/mx/padron_de_audidores_ambientales.html

2) Se entra en una etapa de seguimiento a los acuerdos convenidos en el Plan de acción, es decir, se llevan a cabo las acciones y actividades preventivas y correctivas para subsanar los hallazgos o áreas de oportunidad detectados en la auditoría.

3) Una vez cumplida la totalidad el Plan de Acción, se emite el certificado de industria limpia (o el que corresponda de acuerdo al giro de la organización), por un período de vigencia de dos años (se tiene que renovar). Es importante mencionar que basado en este proceso descrito anteriormente, se logra la obtención de la certificación ambiental, en sus diferentes modalidades¹⁰⁵:

3.5 Sanciones y multas en materia ambiental

“La Ley General de responsabilidades administrativas considera a las faltas como graves y no graves y determina las siguientes sanciones para los funcionarios públicos en cada caso”.¹⁰⁶

En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

- a) Amonestación pública o privada;
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- c) Destitución de su empleo, cargo o comisión, y
- d) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

¹⁰⁵ http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/3941/1/mx/tipos_de_certificados.html

¹⁰⁶ Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18 de julio de 2016, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/542/38.pdf>

Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- a) Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- b) Destitución del empleo, cargo o comisión;
- c) Sanción económica, y
- d) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Las determinaciones de la ley mencionada tratan de sujetar los actos corruptos de los funcionarios públicos cuando obtengan beneficios de lucro, a pesar de la rigurosidad de esta normatividad, existen ambigüedades de las cuales los funcionarios podrán tomar a su favor.

La comisión de ilícitos ambientales en las materias de forestal, impacto ambiental, recursos marinos, vida silvestre y zona federal marítimo terrestre, pueden constituir la imposición de sanciones que abarcan desde lo administrativo hasta lo penal.

“Las violaciones a preceptos de la ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanan serán sancionadas”¹⁰⁷ de acuerdo a las siguientes consideraciones:

Multa equivalente de 20,000 a 50,000 días de salario mínimo en la ciudad de México.

Clausura temporal o definitiva cuando: no haya cumplimiento de las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas, en casos de reincidencia

¹⁰⁷ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_130516.pdf

cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, se trate de desobediencia reiterada en tres o más ocasiones.

Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados.

Suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones.

Podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que excedan los 20,000 días de salario mínimo, hasta por dos veces el monto originalmente impuesto.

3.6 Impunidad

“México se ha convertido en un país donde reina la impunidad cuando se trata de accidentes ambientales por parte de empresas y que repercuten de manera indirecta o directa a la salud, economía y estilo de vida de las habitantes, coincidieron ambientalistas”.¹⁰⁸

Un claro ejemplo de impunidad ambiental se encuentra en el derrame de casi 40 mil metros cúbicos de cobre y ácido sulfúrico detectado el 7 de agosto en la mina Buenavista del Cobre, subsidiaria del Grupo México, que afectó a regiones cercanas del río Bacanuchi y río Sonora, es el caso más reciente de contaminación y desastre natural que ocurrido en México.

La organización no gubernamental Greenpeace y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) alertaron que hay un problema de incumplimiento de la ley en cuanto a prevención a nivel nacional, así como de implementar las

¹⁰⁸ CAMACHO JIMÉNEZ, Estefanía, “México, país de impunidad ambiental”, Hilo Político, 24 agosto de 2014, disponible en: <http://hilodirecto.com.mx/mexico-el-pais-de-la-impunidad-ambiental/>

sanciones que compensen el verdadero daño ambiental y social por los desastres que ocurren en el país.

En México existe la Ley de la Responsabilidad Ambiental que entró en vigor el 7 de julio del 2013 y que establece la reparación de daños en caso de delitos cometidos contra el ambiente. Asimismo busca la protección, la preservación y abre la posibilidad de exigir procesos judiciales.

Como en muchos otros casos que para el país y las autoridades quedaron atrás, para los sonorenses, el derrame en Cananea, no es asunto de olvido: es el desastre más grande que jamás haya ocurrido en el estado y que hasta ahora tiene consecuencias directas en al menos 22 mil ciudadanos.

Juan José Guerra Abud, Secretario del Medio Ambiente (Semarnat), confirmó la falta de inspección a las minas de Grupo México, propietaria de Buena Vista del Cobre, y dio a conocer que antes de finalizar agosto se informaría la sanción para la empresa liderada por Germán Feliciano Larrea Mota Velasco, el tercer hombre más rico de México y el número 79 de todo el mundo.

Grupo México es también el responsable de la explosión en la mina Pasta de Conchos, en Coahuila, el 19 de febrero del 2006 donde fallecieron 65 trabajadores. En el 2007, trabajadores de la mina de Cananea (ahora Buenavista del Cobre) denunciaron malas condiciones de trabajo, inseguridad en el lugar y hasta cinco supuestos derrames de químicos por filtraciones en los muros de contención.

Aunque no se conoce la cifra real de la sanción que la Procuraduría Federal del Protección al Ambiente (Profepa), Margarita Campuzano, directora del CEMDA aseguró que en general hace falta una revisión a la parte de las sanciones en estos casos que inhiba a las empresas a contaminar o a no tomar las medidas por falta de leyes lo suficientemente estrictas o porque no hay una supervisión.

“No compensan el daño ambiental, de salud, social, económico que una tragedia ambiental está ocasionando. Lo que se necesita es revisar esas sanciones que se tienen consideradas en el marco legal para hacerlas mucho más estrictas y que no resulte un costo más benéfico, contaminar que remediar. Que las empresas no digan ‘ah, bueno, contamina porque la multa que tengo que pagar es muy baja’”, consideró Campuzano.

Además que también prevé un código ambiental para todo el país, a nivel federal que tuviera normas y sanciones más caras y más estrictas. “Y ya no dependería de cada estado y si les conviene hacerlo más laxo, para que llegue más inversión a costa de un daño ambiental”, explicó.

Por su parte, el vocero de Greenpeace consideró que las autoridades no actúan con mayor contundencia en estos casos porque existen muchos intereses económicos y políticos para ellos. “Una de las cosas que ocurre es que estos hechos y sus posibles daños o sus impactos, se tratan de minimizar”, destacó.

Uno de los casos que ha permanecido abierto durante casi 15 años es el de la Minera San Xavier, en Cerro San Pedro, de San Luis Potosí, un área natural protegida, donde se instaló la subsidiaria de New Gold, empresa canadiense y que se dedicó a la extracción de oro y plata. Actividad que costó la devastación de San Pedro, la ciudad fundadora del estado.

Greenpeace denunció que la explotación de minerales en esa zona provocó la emisión de cianuro y mercurio que dañaron la salud de la población. Asimismo refirió que existía complicidad entre la empresa y funcionarios del sector ambiental estatal y federal que no permitía el cierre definitivo de la minera.

El cerro de San Pedro desapareció después de la sobreexplotación de recursos y debido a los daños provocados por el uso de explosivos. En marzo de este año la Minera San Xavier SA de CV dio a conocer que comenzará apenas la

primera etapa de su cierre gradual hasta principios del 2016 para la restauración de la zona.

3.7 Medios de Defensa en Materia Ambiental

Desde un punto de vista jurídico, los medios de defensa se refieren al derecho de los gobernados para inconformarse en contra de las resoluciones emitidas por una autoridad con motivo del ejercicio de sus funciones, siendo que estos medios de defensa pueden interponerse ante la misma autoridad que emitió la resolución o ante algún tribunal administrativo o judicial que tenga la competencia para conocer de la resolución.

Para referirse a los medios de defensa en materia ambiental tendríamos que describir el recurso, el juicio administrativo, e incluso el juicio de amparo, pero además tendríamos que estarnos al ámbito competencial, esto es, ver si se trata de un asunto municipal, estatal o federal, además tendríamos que analizar la ley de la materia, con el fin de estructurar una adecuada defensa, y poder delimitar el asunto en cuestión y los posibles alcances que puede tener.

Se podría exponer de manera abstracta los distintos medios de defensa que al efecto se contienen en el sistema jurídico mexicano, con el fin de presentar una estructura general sobre la forma en que se tramitan estos derechos y hacerlos llegar a todo tipo de lectores, desde público en general, estudiantes, empresarios, técnicos en materia ambiental, profesionistas ambientales, académicos, servidores públicos, en fin una serie de personas ligadas con el medio ambiente, para que conozcan de su importancia y manejo; sin embargo, decidir un medio de defensa también requiere de un conocimiento de la situación jurídica que guarda el asunto a defender, además depende de ciertas variantes que rodean al asunto en sí, esto es la forma en que al efecto se tramitó el procedimiento, la forma en que se notificó, las diligencias que se realizaron, el cumplimiento de las formalidades legales; así como la situación en general en la que se encuentra el sujeto a defender, esto es pasando por su situación

económica, hasta el cumplimiento técnico que mandan las disposiciones legales, de tal forma que presentar una forma para ver los asuntos, resulta muy difícil.¹⁰⁹

Para decidir el medio de defensa en materia ambiental, debemos estarnos al procedimiento instaurado por la autoridad y en esta ocasión vamos a tomar como referentes legales, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, estos ordenamientos han sido el referente específico para sus similares a nivel estatal, además de que contienen una serie de principios jurídicos aplicables a la materia ambiental, mencionamos que también puede haber defensa en otras materias, tal es el caso de un juicio civil, y desde luego de la materia penal, sin embargo hasta nuestros días la autoridad ha hecho poco uso de esos instrumentos, referenciando su uso por cuestiones políticas, en otras las ha omitido por desconocimiento, y en muchas más por falta de capacidad.

Esto no quiere decir que no los deba emplear, de hecho considero que en la medida que se consolide la materia ambiental se verá un incremento de dicho tipo de acciones, para fijar la responsabilidad penal, y otra más con el fin de que se reparen los daños ocasionados al medio ambiente y que se encuentren fuera del marco legal. Otra situación más es que para el presente caso únicamente nos enfocaremos a los procedimientos iniciados de oficio por parte de la autoridad.

Un medio de defensa como tal no debe y no puede iniciar una vez que la autoridad ha emitido la resolución sancionatoria, de hecho la defensa debería iniciar con medidas preventivas, esto es con la asesoría de técnicos y abogados, tendientes al debido cumplimiento de la normatividad vigente con el fin de evitar cualquier actuación de la autoridad que pudiera traer como consecuencia la sanción a un particular, con lo cual se ahorraría tiempo, preocupaciones y en general, las cuestiones inherentes a cualquier defensa, como el otorgamiento de garantías, inversiones apresuradas, en fin, toda una serie de problemas de

¹⁰⁹ LIMA CERVANTES, César, “Medios de defensa en materia ambiental”, disponible en: http://www.ceja.org.mx/IMG/pdf/Articulo_Cesar_Lima.pdf

naturaleza económica inherentes a las posibles sanciones; sin embargo poco o muy poco se tiene la cultura de acudir a un abogado que oriente a los particulares en el cumplimiento de sus obligaciones, tal y como sería el realizar cualquier tipo de proyecto, e incluso cuando se encuentra operando una unidad económica, ya que por lo regular se obtienen los permisos y se deja a un encargado que atienda prácticamente todo, sin considerar las posibles implicaciones por la falta de conocimiento de la normatividad ambiental, que en los últimos años se ha visto incrementada cuantitativa y cualitativamente, lo cual la ha vuelto una materia sumamente especializada.

Si bien es cierto que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la auditoría ambiental, como un instrumento de prevención de la contaminación, y en consecuencia de cualquier sanción de la autoridad, lo cierto es que este instrumento no se encuentra al alcance de todos los sujetos. Con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, la autoridad puede iniciar los denominados procedimientos de oficio, recordemos que los procedimientos administrativos pueden ser de oficio, o a petición de parte interesada, en términos generales un procedimiento de oficio es aquel que instaura la autoridad con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, ya sea mediante tres instrumentos: el requerimiento de documentación; la revisión de gabinete o escritorio, de acuerdo con la documentación que al efecto ha proporcionado el particular derivado de sus obligaciones legales, y por último, mediante una visita de inspección, verificación, revisión o cualquier otra denominación que le otorguen las leyes específicas.

Cabe destacar que también se cuenta con los procedimientos a petición de parte interesada los cuales son aquellos mediante los que el particular acciona la maquinaria gubernamental con el fin realizar un trámite, como sería el caso de la obtención de algún permiso.

El hecho de que la autoridad lleve a cabo cualquiera de las acciones de oficio, ya debe ser motivo para que un particular acuda con su abogado para efecto de que lo oriente sobre la forma en que debe desahogar dicho procedimiento, no obstante lo anterior, el particular por lo regular atiende sin ningún tipo de asesoría legal dichos procedimientos, exponiendo en ocasiones cuestiones de carácter personal, fuera de todo contexto legal, que en todos los casos son empleadas por la autoridad para imponer la sanción correspondiente.

Esto es, que la autoridad no le hace ver al particular que el procedimiento sancionatorio reviste ciertas formalidades, las cuales deben desahogarse con una adecuada orientación legal, con lo cual se deja que el particular exponga incluso sus sentimientos o su situación económica, es más, en ocasiones la autoridad únicamente va por algún concepto en específico y es el propio particular quien con sus argumentos le hace ver a la autoridad ciertas irregularidades que no había considerado, y que son motivo de otro tipo de sanciones, lo cual llega a ser considerado por la autoridad como una confesión por parte del particular. Así la decisión de atender un procedimiento por parte del particular lleva a que en cada una de las etapas de los procedimientos correspondientes, la autoridad vaya reforzando su actuación, y se desestimen los argumentos de los particulares, lo que desemboca en una resolución sancionatoria.

Dentro de los constantes errores en que incurre la autoridad ambiental se tiene que en ocasiones no revisa los expedientes de los sujetos a verificar y emite las denominadas órdenes genéricas, en donde prácticamente requiere de todo al particular, incluso aquella documentación que al efecto se ha venido proporcionando de manera periódica por parte del sujeto revisado, siendo que de ninguna manera se encuentra obligado a entregarla, independientemente de las posibles amenazas o sanciones que pudiera imponer la autoridad de manera ilegal. En algunas ocasiones, el particular considera que se encuentra regular en el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, sin embargo la autoridad le

solicita durante alguna diligencia, como en el caso de las visitas que al efecto formule, lo que considere pertinente.

Sobre este punto, es importante señalar que cualquier situación que se exprese puede ser usada en su contra, de tal forma que es conveniente que durante el desarrollo de la diligencia, únicamente se proporcione lo solicitado y el particular se abstenga de formular cualquier tipo de comentario a la autoridad, esto es, reservarse el derecho de manifestar lo que a sus intereses conviene.

Partiendo del supuesto de que la autoridad ha concluido la diligencia, en términos de las disposiciones legales, y ésta otorga un plazo para que el particular presente a la autoridad los documentos que al efecto considere pertinentes, sin embargo la autoridad nunca o casi nunca establece el tipo de documentos que se deben presentar, además de que el particular no conoce la posible siguiente actuación de la autoridad, esto es, que puede concluir el procedimiento, o en su caso, determinar el inicio de facultades, de tal forma que también es conveniente abstenerse de presentar documentos o formular comentarios en torno a la diligencia de verificación.

Bajo esta situación en tratándose de diligencias de tipo eminentemente administrativo, el especialista sabrá sobre la forma de abordar el asunto, y los posibles argumentos que se pudieran formular durante el desarrollo del mismo procedimiento, incluso de ser necesario esperar a que se emita la resolución sancionatoria, esto dependiendo de la situación que al efecto guarde el sujeto obligado en relación con el cumplimiento de las disposiciones legales. Otra mala costumbre de los particulares, consiste que por lo regular no se acude a un abogado, cuando la autoridad ha emitido la resolución administrativa pretendiendo éste interponer los recursos correspondientes, o más bien expresando su sentir, sin colmar los requisitos legales, dado que en las mismas resoluciones la autoridad establece el medio de defensa que se debe intentar, así como el plazo para el mismo.

En efecto la práctica social, demuestra que en numerosos casos es el propio particular es el que decide intentar por sí mismo el recurso que al efecto le señala la autoridad, exponiendo nuevamente situaciones personales, de índole económico, o bien, efectuando otro tipo de argumentos que no van al fondo del asunto, lo que conlleva a que la autoridad confirme la resolución. Una situación que se ha dado en los recursos es que el particular recurre en ocasiones a ex - servidores públicos que trabajaron en las ventanillas, dado que eran las personas con las que más contacto tenían, con el fin de que les tramiten los recursos, cuando en ocasiones estos servidores públicos lo único que hicieron fue recibir y turnar los documentos y conocer los comentarios de algunos expertos. Sin embargo en muchas ocasiones tampoco estructuran un recurso en términos de las disposiciones legales, entre los que se encuentran la exposición de los denominados agravios que se causan, los cuales son fundamentales para impugnar la resolución de la autoridad y que desde luego deben exponerse en forma de silogismo jurídico y orientarlos de tal forma que atiendan a combatir la actuación de la autoridad.

En el recurso es importante analizar los conceptos de impugnación que se tienen que hacer valer, por ejemplo aquellas que tengan como propósito que la autoridad reponga el procedimiento, ya que lo único que se estaría haciendo es darle a la autoridad elementos para perfeccionar su actuación. De igual forma, existen conceptos de impugnación que aunque se hagan valer no modificarán el sentido y opinión de la autoridad que emitió el acto impugnado, por lo que es necesario reservarlos para hacerlos valer ante los tribunales, tal es el caso de una falta de competencia de una autoridad administrativa, teniendo este carácter, la que ordena, la que tramita o incluso ejecuta la propia resolución, motivo por el cual también se debe considerar dicha situación.

El último momento es cuando la autoridad por lo regular confirma el recurso que al efecto intentó el propio particular, y se acude en última instancia al

abogado, con el fin de que se defienda un asunto, que muy probablemente tenía solución con medidas preventivas cumpliendo con la normatividad vigente, o en su caso orientado el procedimiento administrativo que al efecto intentó la autoridad. Si bien es cierto que todos debemos tener derecho a una defensa adecuada, el objetivo en primera instancia del abogado debiera ser prevenir con el fin de que se cumplan con los ordenamientos en materia ambiental.

En caso de que no se tenga esta cultura, la siguiente acción y ya dentro del procedimiento administrativo, sería orientar al particular con el fin de que se desahogue el procedimiento en los mejores términos para él, esto es, manifestando lo que conforme a su derecho procede, y en caso de que existiera una posible irregularidad, y que la autoridad es la que va a sancionar con la resolución correspondiente, orientar al particular con el fin de que la subsane, y a futuro cumpla con dicha obligación.

El otro momento sería para el caso de que el particular no hubiera acudido a la asesoría para desahogar el procedimiento administrativo instaurado por la autoridad, que el particular no intente interponer el recurso de revisión, ya que esta medida pudiera traerle consecuencias negativas, como sería que no supiera intentar una medida cautelar positiva, por medio de un juicio administrativo, e incluso la interposición del amparo por estarse viendo afectado en sus garantías individuales. Así, estos tres momentos son definitivos para estructurar una buena defensa en materia ambiental.

Cabe manifestar que los momentos que se expresaron, de ninguna manera constituyen una corzo por parte del especialista para proteger irregularidades, se trata de orientar al particular con el fin de cumplir la normatividad ambiental, que es el fin primordial, y en caso de que se encuentre irregular, en lo que se tramita el procedimiento, el recurso o en su caso el juicio, corregir cualquier posible irregularidad, ya que cuando concluya el procedimiento, esto es, en forma favorable si es que fue atendido adecuadamente el procedimiento, la autoridad

tendrá el derecho de volver a verificar el cumplimiento de la obligación. Considero de suma importancia la participación preventiva del abogado con el fin de evitar posibles sanciones en materia ambiental, e independientemente de que no tenga esta cultura, es importe la presencia de un abogado en los procedimientos que al efecto desahoga la autoridad, sobre todo con el fin de evitar efectos no deseados y que pudieran repercutir en otras áreas del derecho.

3.7.1 Resolución administrativa

Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas. Fracción XXIV, del artículo 2° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada. Artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.7.2 Procedimiento

En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal: “Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”. Fracción XXII del artículo 2°. Con este concepto desde luego que queda claro lo que se considera procedimiento administrativo desde un punto de vista jurídico, pero veamos algunas consideraciones del mismo y ejemplifiquémoslas con conceptos relativos al medio ambiente, imaginemos un río, el cual tiene que recorrer su camino, un cauce y tiene que llegar a un punto final, ahora imaginemos que ese grande y caudaloso río se desborda, lo que ocasiona que se causen daños, y se tenga que volver a reencauzar dicho río.

De esa misma forma se puede equiparar el procedimiento administrativo, como el cauce formal por el que debe transitar la actuación administrativa para llegar a un fin, que para nuestro caso denominaremos resolución, ya sea sancionatoria o absolutoria. Este mismo concepto puede utilizarse para los trámites pudiendo haber una resolución favorable o desfavorable.

Como apuntamos si el cauce se desvía se debe reencauzar, esto es volver al curso el río. Situación que acontece con los medios de defensa, tal es el recurso administrativo, con el fin de volver a su curso el procedimiento en aquellas partes que se consideran violentaron las disposiciones legales.

De otra forma, el procedimiento administrativo es un conjunto de etapas, pero también puede ser de tiempos, donde la etapa posterior, tiene su origen en la anterior y la final constituye el grupo entero. iv La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones: ... VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;" del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo". v Resolución Administrativa: Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas. Fracción XXIV del artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan. Fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Comentarios finales al capítulo 3

La temática de la corrupción ya es de por sí compleja y controvertida, pues se torna más grave cuando aterriza en el campo ambiental, pues es una de las

ramas del derecho vanguardista, por su importancia global, pues es obligación y derecho de todos cuidar del hogar común, nuestro planeta.

Sin embargo los actos corruptos por parte del servicio público han traído graves daños al ambiente a través de la historia, mismos que en la mayoría de los casos resultan irreversibles y además se materializan en un impacto ambiental, que se traduce en un daño colectivo.

Existen diversos casos en los cuales las autorizaciones ambientales por parte del servidor público, de manera directa o indirecta, causa daño a la generalidad, en su afán malversado de su enriquecimiento y beneficio personal.

Es por ello que en materia ambiental se han tomado otras medidas de seguridad para proteger el medio ambiente, ante la falta de responsabilidad del servidor público, tales como, el aumento de sanciones, destituciones de cargos, escándalo público, reforzamiento al tema de transparencia y rendición de cuentas, así como la nueva transición con la ley 3 de 3. Sin embargo, a pesar de la creación de nuevos mecanismos de prevención y control, las arbitrariedades del hacia el medio ambiente, están a a orden del día.

Lo más lamentable es que a pesar de las sanciones y penalizaciones al servidor público, no se efectúa la reparación del daño pues una vez que se daña el medio ambiente resulta imposible repararlo, efecto negativo que desemboca en toda la humanidad.

CAPÍTULO 4. ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL APARATO SANCIONADOR AL FUNCIONARIO PÚBLICO CONTRA ACTOS DE CORRUPCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA

4.1 Marco jurídico del funcionario público en España

Dentro de la Administración existen distintos tipos de empleados con diferentes condiciones: funcionario de carrera, personal laboral, funcionario interino, personal directivo y personal eventual.

a) Personal funcionario de carrera

Son funcionarios los que han superado un proceso selectivo de oposición, disponen de un nombramiento en el que se reconoce dicha condición y trabajan para la Administración Pública prestando funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas. Mantienen una relación estatutaria con la Administración y su relación se rige por el derecho administrativo.

b) Grupos

Los Cuerpos y Escalas de funcionarios se adscriben a los siguientes grupos de acuerdo con la titulación requerida para el acceso:

Grupo A: dividido en dos Subgrupos A1 y A2: Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la Ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta.

Grupo B: Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.

Grupo C: Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso, siendo C1 para el título de bachiller o técnico y C2 para el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

c) Personal funcionario interino

Son aquellas personas que prestan servicios de carácter transitorio. Se rigen por el derecho administrativo y ocupan plazas que se hallan reservadas a los funcionarios de carrera.

Los interinos ocupan transitoriamente plazas que han de ser ocupadas definitivamente por funcionarios de carrera o sustituyen a funcionarios que gocen del derecho de reserva de plaza y destino. También pueden ser aquellos que se dedican a programas estrictamente temporales o para situaciones urgentes.

d) Personal laboral

Es personal laboral que en virtud de un contrato de trabajo, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

e) Personal eventual

Son aquellos empleados públicos que se nombran libremente en régimen no permanente. Ocupan un lugar de trabajo considerado de confianza o de asesoramiento no reservado a funcionarios.¹¹⁰

4.2 Responsabilidad por daños ambientales

El Estado español no cuenta hoy con un sistema específico de protección mediante reglas de responsabilidad de bienes estrictamente ambientales; se limita a un proyecto de Ley en el Congreso de los diputados. Como actitudes previas que demuestran la voluntad de ampliar el marco jurídico de la tutela ambiental en España, ya desde el 16 de diciembre de 1996, “el Ministerio de medio ambiente presentó, en la Conferencia Sectorial de Medio ambiente, un borrador de anteproyecto de ley de responsabilidad civil derivada de actividades con incidencia ambiental, celebrado en Barcelona en noviembre de 1999”.¹¹¹

Sin embargo no ha sido hasta el año de 2005, cuando el Ministerio de Medio Ambiente presentó, el 14 de abril, un documento de trabajo para la transposición de la Directiva 2004/35/CE. Posteriormente dos borradores, de fecha de enero de 2006 y 18 de octubre de 2006, han introducido modificaciones al documento original, perfilando las disposiciones, a través de las cuales se incorporará la citada directiva al ordenamiento jurídico español, consolidando el texto que conforma el proyecto de Ley de Responsabilidad Ambiental publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha de 23 de marzo de 2007. El mismo consta de 48 artículos, agrupados en 6 capítulos, y de una parte final integrada por diez disposiciones adicionales, una transitoria y cinco finales, así como de seis anexos.

¹¹⁰ http://www.sefp.minhfp.gob.es/web/servicios/empleo_publico/tipos.html

¹¹¹ GÓMEZ pomar, Fernando, *La Responsabilidad Civil como medio de Protección al Medio Ambiente*, IURIS nº 30, 1999, pp. 44.

Una de las principales novedades del último texto redactado y que finalmente se recoge en el proyecto de ley, es que la responsabilidad de los daños será mancomunada, tal como es establecido en su artículo 11 que señala “en los casos en los que exista una pluralidad de operadores y se pruebe su participación en la causación del daño o de la amenaza inminente de causarlo, la responsabilidad será mancomunada, a no ser que por ley especial aplicable se disponga otra cosa”.¹¹²

Esto significa que cada implicado en un accidente ecológico tendrá que responder por la parte que le corresponda.

El Proyecto de Ley de Responsabilidad Ambiental, en sus disposiciones generales, define lo que se entiende, a tenor de la misma, por daño ambiental, si bien en su definición olvida mencionar, al parecer expresamente e igual que ocurre en la Directiva 2004/35, junto a los daños ocasionados a las especies y hábitats naturales protegidos, a las aguas y al suelo, los daños provocados por los elementos transportados por el aire (ruidos, vibraciones, olores, etc.) en la medida en que entendemos las lesiones que provoquen se verán reflejadas en alguno de los tres medios receptores enumerados anteriormente.

4.2.1 Concepto de Responsabilidad Ambiental

De manera sucinta y prescindiendo de formalismos jurídicos, se puede definir el concepto de responsabilidad ambiental, como la obligación de resarcir, indemnizar, reparar el daño o el perjuicio causado o generado, como consecuencia de un acto omisión que ha ocasionado un menoscabo o deterioro del medio ambiente.

Mediante una aplicación analógica del concepto de responsabilidad, basada en el significado dado por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y en lo entendido de los principios generales del derecho, se define

¹¹² LEY de Responsabilidad Ambiental, artículo 11, disponible en:

como *responsabilidad* indica la obligación de reparar y satisfacer un daño o perjuicio.¹¹³ En otra acepción la responsabilidad es referida como la deuda u obligación que resulta de un posible yerro.

En el ámbito jurídico hallamos, en términos muy generales que, todo aquel que cause un daño a otro debe repararlo. Esta obligación de reparación se traduce en responsabilidad de la persona causante del daño.

“El carácter multidisciplinar del Derecho Ambiental, hace que la responsabilidad por daños al medio ambiente, no sea ajena a esta pluralidad de disciplinas, teniendo diversos orígenes y, por ello, diversos ordenamientos para su regulación y articulación práctica.”¹¹⁴

La Constitución Española así lo refleja en su artículo 45.3, estableciendo que para quienes contraviniendo o infringiendo las normas ambientales, causen daño al medio ambiente “se establecerán sanciones penales, o en su caso administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.¹¹⁵

A pesar de esta previsión constitucional, el mayor problema con que se ha encontrado y que plantea el ordenamiento español para instalar la actuación de la administración y de los tribunales en la defensa del bien jurídico medio ambiente y exigir, en su caso, la responsabilidad que corresponda, es que “las acciones están pensadas, por lo general para supuestos en los que existen derechos o intereses individuales lesionados, y se reducen mucho cuando se trata de daños al medio ambiente que no afectan a ningún derecho o interés particular concreto”.¹¹⁶

¹¹³ Voz Responsabilidad, Diccionario de la Real academia de la Lengua española, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>

¹¹⁴ La reiteración de las palabras “medio” y “ambiente”, términos sinónimos, ha sido advertida por la doctrina científica incluso por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, donde en Sentencia núm.64/82, de 4 de noviembre afirma que “En el caso del medio ambiente, que gramaticalmente comienza con una redundancia y que, en el lenguaje forense, ha de calificarse como un concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar.

¹¹⁵ CONSTITUCIÓN Española disponible en:

<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

¹¹⁶ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reconoce la necesidad la protección del derecho de acceso a los Tribunales y de obtener resolución de ellos. Prevalece el respeto al artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma, 14 de noviembre de 1950).

Aún en estos casos, y hasta que se adapten completamente las instituciones jurídicas y el derecho a este nuevo bien jurídico protegido, habrá de garantizarse el derecho de una persona a ejercitar la acción por daño ambiental e instar que se diluciden las responsabilidades referidas, identificándose con el derecho al acceso a la justicia como derecho a la tutela judicial efectiva.

4.2.2. Tipos de responsabilidad ambiental reconocidos en el ordenamiento jurídico Español

En España la acción ambiental comunitaria se ha ido desarrollando a través de los años, anteriormente, durante los dos primeros programas de acción ambiental (1973-1976 y 1977-1981) se aprobó un importante catálogo de directivas, para aproximar las legislaciones estatales.

El III Programa Comunitario de Acción Ambiental (1982-1986) identificó un objetivo general de protección del medio ambiente, que debía ser perseguido por cualquier otra política comunitaria, es decir tratar de integrar las preocupaciones del medio ambiente en las demás políticas comunitarias, al constatar que los “considerandos” ambientales incidían tan poderosamente sobre determinadas políticas comunitarias -agricultura, energía, industria, transportes, turismo-, que era preciso ampliar los objetivos de la política específica del medio ambiente, formulando, en definitiva, una *estrategia global*; hasta que el Tratado de la Unión Europea le confirió el carácter de política.¹¹⁷

4.2.3. Responsabilidad penal

La preocupación por el medio ambiente y por el equilibrio de las condiciones ecológicas es un fenómeno típico de nuestro tiempo, ya que, en cita del maestro penalista Muñoz Conde, “las playas se ven invadidas por mareas negras, el mar se convierte en un gigantesco basurero atómico...en definitiva, el

¹¹⁷ TRATADO Constitutivo de la Comunidad Europea, Título XIX Medio Ambiente, disponible en: https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf

desequilibrio ecológico es una de las peores consecuencias de la civilización industrial”.¹¹⁸

Así, y con el fin de remediar dichos equilibrios, se tipifican en el código penal ciertas conductas delictivas de las que se derivará responsabilidad por parte de quien las realice. Es decir, “la responsabilidad penal se presenta cuando el hecho causante del daño consiste en una conducta que el Estado ha tipificado como delito (*para el tema de interés, delito ecológico*) y se traduce en una responsabilidad frente al Estado, quien, en consecuencia, impone una pena al responsable para reparar el daño social causado por su conducta ilícita”.¹¹⁹

“Los delitos contra el medio ambiente, de un modo general se encuentran recogidos en el artículo 325”¹²⁰, si bien también se tipifica un gran elenco que podemos denominar como delitos ambientales especiales.

De manera específica en cuanto a la función pública el artículo 329 del Código Penal español, señala:

La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de sus inspecciones hubieren silenciado la infracción de Leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen, o que hubiera omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio, será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código (se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de

¹¹⁸ MUÑOZ Conde, cátedra impartida por el Master en Derecho Ambiental, Universidad de Sevilla, España, 22 de febrero de 2007.

¹¹⁹ LEY Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, modificado por Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.

¹²⁰ CÓDIGO Penal, Artículo 325 “Será castigado (...) el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso, en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior.”

siete a 10 años) y, además, con la de prisión de seis meses a tres años y la de multa de ocho a veinticuatro meses. 2. Con las mismas penas se castigará a la Autoridad o Funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado hubiese resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia.¹²¹

En los capítulos relativos a los delitos contra recursos naturales y el medio ambiente o a la protección de la flora y fauna, el medio ambiente aparece como un bien jurídico colectivo autónomo, elevándose a objeto de tutela penal factores como el agua, el aire o el suelo, esto es, recursos naturales en sí mismos considerados, sin perjuicio de que su protección se está también protegiendo al individuo. En cambio, es verdaderamente sorprendente, como los bienes jurídicos protegidos en los delitos relativos a la Energía Nuclear y radiaciones ionizantes de los artículos 341 a 345 del Código Penal, son exclusivamente la vida, integridad, salud o bienes de las personas, dejándose fuera el ámbito de protección del Medio Ambiente cuando las consecuencias de un delito relativo a la energía nuclear y radiaciones ionizantes, puede generar verdaderas catástrofes ambientales y no sólo atentados contra la vida, integridad, salud o bienes de las personas.

4.2.3.1. Complejidad probatoria de la responsabilidad penal ambiental

Otra de las dificultades patentes a la hora de exigir responsabilidad penal ambiental, es la complejidad probatoria que presentan los delitos ecológicos, tales como, cuantificar el daño ambiental, precisar el agente contaminante y el grado de contaminación, señalar en qué grado contribuye cada una al daño ecológico y de qué forma participan cuando son varias las fuentes contaminantes, especificar el tipo de contaminante, fijar el daño inmediato y el efecto a largo plazo, señalar los efectos secundarios de los contaminantes, delimitar la indemnización económica a señalar como compensación al daño o determinar a las víctimas. Por otro lado resulta también problemático determinar la relación de causalidad a la hora de dilucidar la responsabilidad penal por el daño ambiental.

¹²¹

CÓDIGO Penal, disponible
http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l_20121008_02.pdf

en:

Lo anterior se agrava pues el hecho de la imposibilidad probatoria del daño ambiental ha ocasionado en efecto colateral la imposibilidad de sentencias condenatorias por los delitos cometidos. Debe tenerse en cuenta que la comisión de los delitos puede derivar responsabilidad civil por el daño ambiental causado. Esta se traduce en la obligación de reparar el daño por parte del causante frente a la persona concretamente perjudicada y ya no frente a la sociedad representada por el Estado. De manera que un solo hecho puede dar lugar tanto a la responsabilidad penal como civil.

Sin embargo debe tenerse en cuenta que la responsabilidad penal es eminentemente subjetiva y personal y sólo es aplicable a la persona natura que ha cometido el hecho ilícito. De este modo las personas no incurrir en esta clase de responsabilidad, y por tanto, tampoco incurrir en ella las entidades públicas.

4.2.4. Responsabilidad Civil

La responsabilidad ambiental también puede ser civil, exigible de acuerdo con las normas jurídico-privadas y ante la jurisdicción correspondiente. Dicha responsabilidad puede ser de dos clases, a saber, contractual y extracontractual.

Responsabilidad civil contractual. Hace referencia a los daños ocasionados como consecuencia del incumplimiento de un contrato.

Responsabilidad extracontractual. Responde a los daños ocasionados por cualquier actividad humana, al margen de cualquier relación jurídica previa, fuera de toda relación contractual, y en este tipo de responsabilidad, donde se encuadra la responsabilidad civil por daños al ambiente su régimen jurídico se encuentra recogido en el Código Civil en los siguientes artículos 1902 y 1908, mismos que señalan:

Artículo 1902. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Artículo 1908. Igualmente responderán los propietarios de los daños causados: 1.º Por la explosión de máquinas que no hubiesen sido cuidadas con la debida

diligencia, y la inflamación de sustancias explosivas que no estuviesen colocadas en lugar seguro y adecuado. 2.º Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades. 3.º Por la caída de árboles colocados en sitios de tránsito, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor. 4.º Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes, contruidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen.¹²²

Para que la figura de la responsabilidad civil entre en juego debe existir un daño, pero también una actividad humana que, por acción u omisión, lo provoca. Por tanto, su función no es preventiva sino inminentemente indemnizatoria o reparadora del daño causado.

Esta responsabilidad puede responder a dos modelos diferenciados y a un sistema que, más que un tercer modelo, podemos decir que es un mecanismo que puede resultar complementario de los otros dos:

1. El modelo, imperante en nuestro país y en otros de nuestro entorno jurídico (como Francia, Holanda, Reino Unido e Italia), de la responsabilidad subjetiva, en el que para exigir responsabilidad al autor del comportamiento lesivo es necesario demostrar la existencia de culpa o negligencia por parte del responsable del hecho dañoso. Se trata por tanto de un modelo de responsabilidad que tiene en cuenta el comportamiento de los sujetos causantes del daño.
2. El modelo de responsabilidad objetiva o por riesgo, en el que se atribuye la responsabilidad al autor del comportamiento que ha causado el daño por el simple hecho de haberse producido el mismo, prescindiendo de la apreciación de si ha concurrido culpa o negligencia. En este modelo no es necesario indagar las características del comportamiento del causante del daño, pues debe indemnizar sólo por haberlo ocasionado o, si se quiere, por haber realizado y haberse lucrado de una actividad susceptible de producir riesgo en cuyo ejercicio ha acontecido el

¹²² CÓDIGO Civil, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>

efecto dañoso. Se suelen citar, como ejemplos de sistemas de responsabilidad objetiva, los de Alemania y Estados Unidos.

3. El llamado “sistema de conjunto”. Tanto en el sistema de responsabilidad subjetiva como en el de responsabilidad objetiva se plantea el problema común, como veremos, de que para imputar la responsabilidad resulta necesario que se demuestre la relación de causalidad entre la acción y el daño. Hay muchos casos, sin embargo, en los que esta demostración resulta imposible de establecer en el ámbito del medio ambiente, como en los casos de daños difusos, procedentes de múltiples fuentes, y en otras ocasiones, aunque se puede establecer la relación de causalidad, el contaminador es insolvente o no puede ser identificado.

En estos casos, resultan inoperantes los mecanismos de responsabilidad civil y es donde se ha planteado la necesidad de crear fondos de compensación o fondos de indemnización conjunta que hagan frente a la reparación del daño producido, los cuales se financian a través de las tasas o impuestos que pagan las industrias potencialmente contaminantes

Por lo tanto al hablar de daño ambiental se puede distinguir dos tipos de daño, por un lado *daño al ambiente*, determinado por la alteración del equilibrio ecológico o la destrucción de elementos naturales de titularidad común; asimismo el *daño sufrido por los particulares* en sus bienes patrimoniales o en su salud o bienestar físico o psíquico, perjuicio que entendemos comprende el daño emergente y el lucro cesante, como consecuencia de agresiones al medio ambiente.

4.2.4.1 Deficiencias del sistema español de responsabilidad extracontractual para la reparación o resarcimiento de los daños ambientales

El sistema de responsabilidad extracontractual establecido por nuestro ordenamiento jurídico, ya sea el estrictamente civil o el de petición de

responsabilidad patrimonial a la Administración, presenta, desde la perspectiva de la protección de los bienes ambientales, dos deficiencias fundamentales:

En primer lugar, son muchos los casos en que este sistema no garantiza la restauración del medio ambiente dañado, lo que se debe fundamentalmente a las siguientes causas:

La dificultad que reviste en muchos daños ambientales probar la relación de causalidad entre una acción u omisión ilícita y la lesión causada. Son muchos los casos en los que el daño tiene su origen en la actividad simultánea de varios sujetos y no puede identificarse una acción aislada como la responsable de la lesión. A ello se añade que, con frecuencia, los daños al medio ambiente no tienen una manifestación inmediata sino que se presentan muchos años después de haber tenido lugar la actividad causante de los mismos; son los llamados “daños históricos” o “daños originados en el pasado”. La contaminación de los acuíferos subterráneos o del suelo, por ejemplo, puede tardar años en manifestarse, con lo que los causantes de la lesión pueden ser industrias que no operan ya en esa zona.

Ello conduce a que en muchos supuestos los Tribunales, por mucho que apliquen una responsabilidad de carácter objetivo, deban desestimar las pretensiones de responsabilidad civil o patrimonial por daños ambientales debido a la falta de prueba del nexo causal entre la actividad contaminante y los daños producidos.

Como ejemplos de esta línea jurisprudencial, podemos citar la Sentencia de 19 de junio de 1980, en la que el TS desestimó la pretensión indemnizatoria del titular de una mejillonera de la bahía de La Coruña contra el armador de un petrolero por los daños sufridos en sus instalaciones debida a derrames de petróleo por falta de prueba de la relación de causalidad, al considerar que los supuestos daños cuyo importe se reclamaba no habían provenido exclusivamente

de vertidos del buque en cuestión, sino que podían haber sido causados también por otros muchos, dado que el gran número de buques que habían sido sancionados en las mismas fechas por vertidos en las aguas de la bahía. En el mismo sentido pueden citarse, entre otras, las SSTS de 27 de octubre de 1988 (en relación a una reclamación de daños por extracción de aguas), de 14 de febrero de 1985 (aumento del caudal de un río y fallecimiento de la persona que intenta cruzarlo), 10 de febrero de 1988 (pérdida de una cosecha por uso indebido de herbicidas), o de 27 de octubre de 1990 (muerte de truchas por la contaminación del río Cifuentes).

En otros casos, aun pudiéndose imputar el daño a una persona determinada, ésta resulta insolvente. Cuando se da este supuesto, al igual que cuando se desconoce el causante del daño o no puede probarse la relación de causalidad, la reparación del medio ambiente dañado queda sin cobertura, pues aunque la Constitución impone con carácter general a los poderes públicos el deber de “defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” (art. 45.2), falta una disposición que concrete y haga exigible este deber de los poderes públicos de restaurar los daños ambientales cuando los responsables no se encuentren o resulten insolventes.

Pero incluso cuando no se dan las circunstancias anteriores, el problema radica en que, salvo que las leyes digan lo contrario, se encuentra más generalizada en la jurisprudencia la indemnización al perjudicado que la reparación en especie, y nada garantiza que la indemnización vaya a utilizarse en restaurar los daños ambientales producidos.

En la práctica, la mayoría de las decisiones judiciales imponen directamente la obligación de indemnización, sin ni siquiera plantearse si es posible o no la reposición de los bienes, lo que responde a la tónica general de los supuestos de responsabilidad civil y al hecho de que normalmente son los propios demandantes los que acuden al juez solicitando directamente la indemnización.

Son pocas las Sentencias que sí se preocupan por defender el principio de que en primer lugar debe perseguirse la reparación en especie, y sólo cuando esto no sea posible, debe acudir a la indemnización (SSTS de 23 de septiembre y de 27 de octubre de 1988, o de 15 de marzo de 1993) [15]. La mayoría de las leyes ambientales sí precisan en cambio que, por lo que respecta a la responsabilidad derivada de la infracción de sus preceptos, debe procederse ante todo a la reparación en especie, siendo aplicable la indemnización para los daños irreparables y los perjuicios causados (así lo especifican, entre otras, la Ley de Costas –Ley 22/1988, de 28 de julio-, la Ley de Aguas –Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio-, la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres –Ley 4/1989, de 27 de marzo-, la Ley básica de Residuos –Ley 10/1998, de 21 de abril-, o la Ley de Montes –Ley 43/2003, de 21 de noviembre-).

En segundo lugar, dicho sistema de responsabilidad extracontractual resulta insuficiente o inadecuado para velar por la reparación de los daños al medio ambiente que no producen ninguna lesión individualizada, a los que hemos denominado “daños públicos ambientales” o “daños ambientales autónomos” pues, dado que, “el medio ambiente está fundamentalmente integrado por bienes públicos, existen multitud de atentados ambientales que no producen perjuicios individuales”.¹²³

En estos casos de “daños ambientales autónomos”, la inexistencia de derechos o intereses legítimos individualizados que hayan sido vulnerados como

¹²³ Como pone de relieve el profesor MARTÍN MATEO, “tratándose de daños ambientales es frecuentemente imposible, o sumamente difícil, justificar lesiones individualizadas, sobre todo de carácter económico, y además los efectos de la contaminación tienen trascendencia colectiva, aunque a la postre también redunden en mayor o menor medida en perjuicios para los sujetos aislados que componen la colectividad afectada” (Tratado de Derecho Ambiental, Editorial Trivium, Madrid, volumen 1, 1991).

consecuencia del daño ambiental dificulta la posibilidad de pedir responsabilidad por la vía civil o de exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el caso de la responsabilidad civil, la legitimación para solicitarla la ostentan quienes han visto vulnerados sus derechos o intereses legítimos. Así lo establece la actual Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2000, de 7 de enero), que por primera vez ha regulado la cuestión de la legitimación (que no se hallaba específicamente tratada en la Ley de 1881), y que dispone con carácter general y salvo las excepciones expresamente previstas por la Ley (referidas fundamentalmente a los derechos e intereses de los consumidores y usuarios en cuanto colectividades), que “serán considerados partes legítimas quienes comparezcan y actúen en juicio como titulares de la relación jurídica u objeto litigioso” (art. 10, párrafo 1º), de tal forma que, como se señala en su Exposición de Motivos, “De ordinario, el proceso civil responde a la iniciativa de quien considera necesaria una tutela judicial en función de sus derechos e intereses legítimos”.

Por lo que respecta a la responsabilidad patrimonial de la Administración, el problema se plantea porque la LPC exige que el daño sea “efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas”. Se requiere por tanto que el daño afecte a los derechos o intereses del reclamante, lo que disminuye en gran medida la eficacia del instituto de la responsabilidad como fórmula de protección del medio ambiente cuando se trata de daños que no son residenciables en el patrimonio de una o varias personas, por su carácter difuso (pensemos en la contaminación atmosférica), o por afectar a bienes públicos (los montes públicos, la flora y la fauna silvestres...).

Se habla en este sentido, con gran expresividad, de “lugares huérfanos”, en los que no existen intereses particulares que puedan verse afectados y que estimulen, por tanto, la acción de los ciudadanos en su defensa (pensemos, por

ejemplo, en las lesiones a los hábitats protegidos y a las especies de flora y fauna que en ellos encuentran cobijo).

Un modo de superar estas dificultades sería que las Administraciones públicas, y singularmente los Ayuntamientos cuyos bienes se han visto afectados, ejercitaran las acciones de petición de responsabilidad. Esta posibilidad cuenta con un expreso respaldo legal en el art. 68 de la Ley de Bases de Régimen Local, en el que se dispone que “Las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos”, permitiendo asimismo que, en caso de que la Administración local no actúe, lo hagan los vecinos por subrogación.

Otra manera de superar estos obstáculos procesales, que se está introduciendo por obra del Derecho comunitario y cuenta ya con un reconocimiento expreso, como veremos, en la Directiva sobre responsabilidad ambiental que analizaremos a continuación, sería el reconocimiento de que las ONG ambientales ostentan un interés legítimo para defender los intereses que constituyen su razón de ser.

4.2.5. Responsabilidad Administrativa

Finalmente existe otro medio para hacer exigible la responsabilidad ambiental de acuerdo con las normas de Derecho Administrativo, responsabilidad que es fundamentalmente patrimonial.

“La responsabilidad administrativa ambiental es aquella que deriva de la infracción de la norma ambiental administrativa, por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las distintas normas administrativas, ya sean estas estatales, autonómicas o locales”.¹²⁴ La responsabilidad administrativa posee una finalidad sancionadora y/o punitiva, es decir, se penaliza al autor de una infracción

¹²⁴ REBOLLO, Martín, “Responsabilidad de las Administrativas Públicas en España, Madrid, 1997, pp.17 y 18.

con una sanción económica, que posea un montante económico considerable para que de tal forma se desincentive al sancionado y se libre ejemplo a otros.

Puede acontecer, habida cuenta que muchos delitos ecológicos se remiten a normas administrativas para su cumplimiento, que en un mismo hecho sea infracción administrativa y delito, como hemos visto anteriormente.

Nuevamente en este tipo de responsabilidad ambiental y expresado en el artículo de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se establece que sólo podrán ser sancionadas las personas que sean responsables de los hechos constitutivos de infracción, aún a título de simple inobservancia. La culpabilidad, se erige como elemento subjetivo de las infracciones administrativas con la consumación de las mismas con dolo o culpa.

De este modo, dada la necesaria presunción de inocencia, suele ser bastante frecuente que en el proceso administrativo ambiental, al igual que ocurre con el penal, no se cuente con pruebas directas de demostración de los hechos o participación del acusado en el hecho ilícito ambiental. La dificultad de comprobación de la relación causa-efecto y de la identificación de responsables, pueden ser grandes obstáculos para el ejercicio de la potestad sancionadora ambiental.

Las sanciones que pueden imponerse por las infracciones a la normativa administrativa ambiental puede ser de varios tipos, a saber: pueden ser de tipo pecuniario, que suele ser la sanción principal y que varía su cuantía según la norma sancionadora ambiental que se aplique y de tipo accesorio, que serán obligaciones de hacer o no hacer, unidas a la economía principal. Dentro de las segundas, podemos al cierre de instalaciones, prohibición de contratar, publicidad de las sanciones, rescisión de actos administrativos favorables o restauración del daño ambiental causado, entre otras.

Cuadro 1. RESPONSABILIDAD PENAL, CIVIL Y ADMINISTRATIVA

CARACTERISTICAS	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	RESPONSABILIDAD PENAL	RESPONSABILIDAD CIVIL
Finalidad	Finalidad CASTIGAR (Carácter Punitivo)	CASTIGAR (Carácter Punitivo)	Reparar un daño (Carácter reparador)
¿Quién responde?	Persona física y/o jurídica	Persona física (autora efectiva de los hechos)	Persona física y/o jurídica
¿De qué se responde?	Infracción Administrativa	Delito o falta	Daño
¿Cabe responder por el hecho ajeno?	Si	No	Si
Tipo de sanción	Multas	Privación de libertad	Restituir las cosas a su estado original
	Medidas correctoras	Multa	Reparación
	Clausura de las instalaciones		
	Temporal/Definitiva	Complementarias	Indemnización
	Total/Parcial		
Autoridad	Autoridad Administrativa (estatal, autonómica o local)	Juez penal	Juez Primera Instancia
		Audiencia Provincial	Audiencia Provincial
			Tribunal Supremo

Fuente: elaboración de Mariola de las Heras y Ojeda, Curso de experto en Derecho Ambiental, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España, 25 de julio de 2007.

El cuadro anterior nos muestra la manera en que se hace efectiva la responsabilidad ambiental tanto en materia penal, como civil o administrativa, tanto en el sujeto de responsabilidad como en las sanciones aplicables y la autoridad que conoce del asunto.

Por lo tanto, ante la reglamentación ambiental preocupada únicamente por mecanismos de preservación del medio natural, pero que deja un vacío enorme al no incluir entre sus cánones los dedicados al establecimiento de un sistema de responsabilidades, el mero hecho de incumplir los preceptos o procedimientos ambientales, dará lugar, simplemente, a una sanción de carácter administrativo o penal. Empero, el establecimiento de un sistema de responsabilidades en la normativa ambiental ocasionará que los causantes del daño deban asumir los gastos de restitución o rehabilitación del espacio concreto que ha sufrido el menoscabo.

Pero la puesta en marcha de un régimen de responsabilidad no es cosa fácil y que se consiga con el simple hecho de crear un precepto enunciando que el sujeto contaminante deberá, no sólo pagar por lo contaminado, sino además, descontaminarlo. Para ello se requiere el establecimiento de una serie de criterios que haga posible vincular los efectos negativos sobre el medio ambiente con las actividades desarrolladas por determinados operadores económicos.

Si bien es cierto el tema de la responsabilidad en materia ambiental resulta complejo de concretizar, creo que independientemente del sistema normativo existente, existe la imprescindible importancia de la concientización sobre el medio ambiente del cual dependemos todos. La educación ambiental permite tener una población preocupada por un entorno saludable donde desarrollar nuestra existencia.

4.3. Reparación del daño

La acción de reparación ante los tribunales civiles no posibilita la reparación del daño ecológico o daño al medio ambiente en sí mismo considerado pero sí permite exigir la reparación de derechos e intereses individuales dañados por contaminación, bien mediante la reparación *in natura o restitutio in pristinum* con carácter probatorio, bien mediante la indemnización de daños y perjuicios,

debiéndose adoptar en todo caso las medidas necesarias para evitar la producción de ulteriores daños.¹²⁵

La ley de Responsabilidad Medioambiental (en adelante LRMA), como ya se indicó, no se aplica a los daños sufridos por particulares como consecuencia de agresiones medioambientales (art. 5), para cuya reparación el perjudicado deberá ejercitar la correspondiente acción de responsabilidad civil conforme a lo expresado con anterioridad.

Dicha ley está dirigida a regular la reparación (y prevención) del daño ecológico puro, que es calificado en la misma como “daño medioambiental”, si bien dentro de ese concepto (definido de manera un tanto compleja en su art. 2) no están incluidos todos los posibles daños sufridos por los recursos naturales. “En realidad la ley española, de acuerdo con los criterios establecidos en la Directiva 2004/35, sólo se aplica a los daños sufridos por las *especies silvestres y los hábitats naturales* – siempre que estén protegidas por el Derecho comunitario por la legislación estatal o autonómica o por tratados internacionales”¹²⁶ ; a los daños a las *aguas, riberas del mar y rías* y a los daños *al suelo* [art. 2,1, apartados a) b), c) y d]. No es aplicable a los supuestos de *contaminación atmosférica*, que no está incluida dentro del concepto de *daño medioambiental*.

La razón se encuentra es que la contaminación atmosférica es un supuesto de contaminación difusa, y en los trabajos preparatorios de la Directiva, ya se advertía que para que el régimen de responsabilidad sea efectivo “tiene que ser posible establecer la identidad de los contaminadores, cuantificar el daño y establecer una relación de causa-efecto, motivo por el cual no constituye un

¹²⁵ SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, “La Restitutio in Pristinum como mecanismo deseable para la reparación de daños causados al Medio Ambiente”, revista electrónica de derecho ambiental, n°3, 1999, disponible en: www.cica.es/aliens/gimadus

¹²⁶ Se trata de las especies y hábitats protegidos por las directivas de aves silvestres (Dir. 79/409) y de hábitats (Dir. 92/43) más conocidas como la Red Natura 2000. Vid. GOMIS CATALÁ, L., (n. 3), p. 102

instrumento adecuado para los casos de contaminación de carácter difuso, procedente de fuentes múltiples”.¹²⁷

“Por otra parte, se excluyen del ámbito de aplicación de la LRMA los daños que cuenta con un régimen de responsabilidad regulado en Convenios internacionales (v. gr. daños causados por hidrocarburos) así como los riesgos nucleares –art. 3.5, letras a) y b)”.¹²⁸

“Es importante señalar que, dándose un daño medioambiental cubierto por esta ley, la misma sólo se aplica si el daño ha sido consecuencia del desarrollo de una actividad económica o profesional (art. 3) pero no si ha sido ocasionado un particular”¹²⁹ (v. gr. un cazador furtivo mata un lince ibérico). Esta regla, que tiene su base en la Directiva, parece fundada en la concepción del empresario como un sujeto potencialmente creador de riesgos con los que obtiene un lucro, pero también como sujeto potencialmente controlador de esos riesgos.

Tratándose de daños cubiertos por la LRMA y presuponiendo que el mismo es consecuencia de una actividad económica o profesional, corresponde a la autoridad administrativa competente exigir al “operador”¹³⁰ que resulte ser responsable del mismo las medidas de reparación establecidas en la ley.

¹²⁷ De hecho, la LRMA en su art. 3.2 indica que esta ley podrá aplicarse a “los daños medioambientales” causados por “una contaminación de carácter difuso”, sólo “cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos”.

¹²⁸ Quedan excluidos, asimismo, los daños ocasionados por conflicto armado, guerra civil, actividades dirigidas a la defensa nacional o la seguridad internacional (art. 3.4 LRMA).

¹²⁹ En este caso, si la normativa administrativa de protección ambiental contempla la conducta como una infracción administrativa, habrá lugar a la correspondiente sanción, si bien debe tenerse en cuenta que, en el Derecho español, el art. 130 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración y del Procedimiento Administrativo Común, considera compatible la potestad sancionadora con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada a su estado originario.

¹³⁰ El concepto de “operador” viene definido en el art. 2,10 LRMA, como “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que controle dicha

Como ya se adelantó, el régimen instaurado por la nueva ley es un régimen de responsabilidad de carácter administrativo. Es decir, “es el órgano administrativo que resulte competente de acuerdo con la legislación estatal o la legislación de desarrollo dictada por cada Comunidad Autónoma (art. 7 LRMA), quien está encargado de exigir directamente responsabilidad al causante del daño sin necesidad de entablar ningún procedimiento judicial. Basta con identificar al operador causante del daño y efectuar el oportuno requerimiento”.¹³¹

La responsabilidad exigible no tiene como contenido la *indemnización* (entendida ésta, como es habitual, como suma dineraria) del daño, sino su *reparación*. “Lo que el órgano competente debe exigir (en caso de que el causante del daño no actúe voluntariamente) es la adopción de una serie de medidas, cuyo contenido está descrito en el Anexo II de la ley (art. 21 LRMA), y que se subdividen en medidas primarias, complementarias y compensatorias”.¹³² Las medidas de “reparación primaria” están dirigidas a *restituir o, al menos, aproximar, los recursos naturales dañados al estado que tenían inicialmente* (su “estado básico”) (art. 1.1.1 del Anexo).

No obstante, es evidente que si, por ejemplo, tras la quema de un monte se lleva a cabo su reforestación (reparación primaria), el resultado no va a tener el mismo valor ecológico que con anterioridad: transcurrirá un tiempo hasta que los

actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico”. En la práctica será la persona física o jurídica titular de la empresa contaminante la que tenga la consideración de operador.

¹³¹ Conviene señalar que, para evitar el riesgo de pasividad o inactividad de la Administración, la LRMA permite que se inicie el procedimiento de exigencia de responsabilidad a instancia de las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente (arts. 41 y 42).

Adviértase, sin embargo, que no se trata de que dichas personas jurídicas estén legitimadas para exigir responsabilidad con base en esta ley, simplemente están facultadas para instar a la Administración a que inicie el procedimiento, pero ésta puede desestimar tal solicitud (art. 45)

¹³² El art. 19 LRMA impone al operador que cause daños ambientales, la “obligación” de informar a la autoridad competente y adoptar las medidas de reparación que procedan. El art. 20 insiste en que el operador deberá adoptar, *sin necesidad de requerimiento*, las medidas provisionales necesarias y someterá a la autoridad competente una propuesta de medidas reparadoras de los daños ambientales. Obviamente, cuando el causante del daño no acometa de “motu proprio” la reparación de los perjuicios provocados (cosa que no parece muy probable) deberá la Administración entablar el correspondiente procedimiento contra él.

árboles crezcan, el ecosistema se restaure, las especies animales cuenten con el mismo tipo de hábitat, etc., y es posible que el resultado no sea totalmente equiparable al originario, De ahí que, junto con a las mencionadas medidas de “reparación primaria”¹³³ también pueda “la Administración exigir que se adopten medidas que compensen la imposibilidad de reponer el medio ambiente dañado al mismo estado anterior (reparación complementaria –art. 1, letra b), Anexo-) y medidas que compensen las pérdidas provisionales de recursos (“reparación compensatoria”¹³⁴ -Art. 1, letra c) Anexo-), medidas, todas ellas, que deberán ser estudiadas e identificadas por la autoridad competente atendiendo a las circunstancias concretas (art. 1.2 Anexo II) .

Es importante señalar, por otra parte, que la LRMA contempla dos tipos o regímenes de responsabilidad: uno de carácter objetivo y otro basado en la culpa. El primero está previsto para las actividades que se consideran potencialmente peligrosas para el medio ambiente, el segundo para las que no tienen tal consideración. Así, según el art. 3,1, cuando se trata de daños causados por actividades incluidas en el Anexo III -actividades que presentan un riesgo o peligro para el medio ambiente- la responsabilidad es exigible a aquél que haya causado el daño *“aunque no exista dolo, culpa o negligencia”*¹³⁵. El art. 3,1 incorpora, además, en su inciso segundo, una presunción de causalidad. Dispone el precepto que *“se presumirá, salvo prueba en contrario”* que tales actividades han causado el daño *cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que han desarrollado su actividad sea apropiada para causarlo*.

¹³³ Por “reparación primaria” se entiende “toda medida correctora que restituya o aproxime al máximo los recursos naturales o servicios de recursos naturales dañados a su estado básico” -art. 1, letra a) Anexo II.

¹³⁴ Si el causante del daño no ejecuta las medidas de reparación exigidas por la autoridad competente, podrá ejecutarlas a su costa la Administración [art. 21, e) LRMA en relación con el art. 47, que se refiere a la ejecución forzosa]. También cabe esta posibilidad cuando se requieran estudios o conocimientos técnicos que así lo aconsejen, no se ha podido identificar al operador responsable o hay diversos operadores responsables y se considera necesario para la correcta ejecución de las medidas (art. 21, e en relación con art. 23).

¹³⁵ Para garantizar que la posible exigencia de responsabilidad sea efectiva la LRMA obliga a los operadores que realizan las actividades enumeradas en el Anexo III, a suscribir, una “garantía financiera” (art. 24). Pueden optarse por una póliza de seguro, un aval o la constitución de un fondo de reserva (art. 26).

Aunque, tratándose de actividades potencialmente peligrosas, la responsabilidad exigible es de carácter objetivo, la propia ley contempla algunas *causas de exoneración*. La regulación resulta, no obstante, un tanto confusa, ya que dichas causas de exoneración están incluidas en el art. 14 que se refiere a la “inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes”¹³⁶, en clara referencia a los costes de las medidas de reparación que deben tomarse para restaurar los recursos naturales dañados.

Las causas de exoneración de responsabilidad se refieren, brevemente, a los supuestos en que 1) El daño ha sido causado por un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate; 2) El daño ha sido causado por una orden o instrucción obligatoria dictada por la autoridad pública competente –art. 14,1 letras a) y b)-; 3) La emisión o el hecho causante ha sido objeto de una autorización administrativa y el operador se ha ajustado a las condiciones de dicha autorización, no habiendo incurrido en culpa o negligencia –art. 14,2 letra a)-; 4) El daño fue causado por una actividad que en el momento de realizarse no era considerada como potencialmente perjudicial para el medio ambiente de acuerdo con los conocimientos científicos y técnicos existentes, y el operador no incurrió en culpa o negligencia –art. 14,2, letra b).

¹³⁶ Téngase en cuenta que el art. 9,1 LRMA dispone que “los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidas en esta ley están *obligados a adoptar y ejecutar las medidas* de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales, y *a sufragar sus costes*, cualquiera que sea su cuantía cuando resulten responsables de los mismos”. Estas medidas, como se indicó anteriormente en el texto, las concreta habitualmente la Administración cuando incoa el procedimiento de exigencia de responsabilidad y, como es lógico, una vez determinadas dichas medidas, podrá exigir al responsable que las ejecute a su costa.

Del art. 14 parece deducirse que el sentido de las causas de exoneración es, exclusivamente, *evitar al causante del daño correr con los gastos de las medidas de reparación*. Es decir, en los casos contemplados en dicho precepto la Administración puede requerir al operador al que se impute el daño que lleve a cabo las tareas de restauración del medio ambiente dañado, aunque no estará obligado a asumir el coste de dichas medidas. Ello se sustancia en la práctica en la posibilidad, para el operador que haya debido ejecutar las medidas, de recuperar los costes ejercitando acciones de repetición frente a terceros o reclamando la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (art. 14.3). ÁLVAREZ LATA (n. 20) pp. 66 y 67.

“La regulación de las mencionadas causas de exoneración –que aquí se ha sintetizado considerablemente- resulta problemática y de difícil interpretación, No tiene mucho sentido, por señalar alguno de los problemas que se plantean, que, si se parte de un sistema de responsabilidad objetiva, se aluda a la inexistencia de culpa o negligencia, para que entren en juego las causas de exoneración referidas en tercer y cuarto lugar”.¹³⁷ Por ejemplo, en relación con la contemplada en tercer lugar se viene entendiendo que sólo opera esta causa de exoneración cuando la autorización tiene como objeto específico la emisión contaminante o el vertido que provoca el daño (por ej. vertido de aguas residuales al dominio público hidráulico); no cuando existe una autorización genérica para el desarrollo de la actividad industrial o profesional de que se trate (por ej. transporte de mercancías peligrosas o contaminantes).

Pero, en cualquier caso, la exigencia de que no haya habido culpa resulta un tanto extraña porque, si hay negligencia por parte del operador será porque no ha respetado los criterios de actuación exigidos en la autorización, con lo cual no se dará el supuesto de hecho de la norma. Y no parece que pueda entenderse que hay culpa por el mero hecho de que se haya provocado el daño, pese a haberse adoptado las precauciones establecidas en la autorización y la normativa medioambiental aplicable, porque de ser así nunca operaría esta causa de exoneración. Por lo que respecta a la causa de exoneración contemplada en cuarto lugar, que alude a los habitualmente denominados “riesgos del desarrollo”, y respecto de la cual también se exige que el operador no haya actuado culposamente, se plantea un problema similar.

Cuando se trata de actividades no comprendidas en el Anexo III, es decir, aquellas que no se consideran potencialmente peligrosas para el medio ambiente, la responsabilidad, como ya se adelantó, es de naturaleza subjetiva. Es decir, al

¹³⁷ De otro modo, se dice, dado que la generalidad de actividades recogidas en el Anexo III requieren autorización, se vaciaría de contenido la responsabilidad objetiva. Vid. CASADO CASADO, L., “Atribución de responsabilidades (arts. 9 a 16), en LOZANO CUTANDA, B. (coord.) *Comentarios a la Ley de Responsabilidad medioambiental*, Thomson-Cívitas, Navarra, 2008, p. 120

operador causante del daño sólo podrá exigírsele responsabilidad, entendida ésta como la adopción de las medidas de reparación a las que se aludió con anterioridad, si actuó con dolo, culpa o negligencia (art. 3.2, letra a; art. 9.2). No obstante, aunque no deba emprender las medidas de reparación, sí quedará obligado, con independencia de que haya o no incurrido en culpa, a adoptar medidas de prevención y evitación de daños futuros (art. 3.2, letra b; art. 9.253)

Para finalizar, conviene señalar que en los supuestos en que el daño sea consecuencia de la actividad de varios operadores la ley ha optado por imponer la responsabilidad con carácter mancomunado (art. 11), y no solidario, como es la regla habitual en el Derecho español en materia de responsabilidad extracontractual. La Directiva dejó abierta esta cuestión, de modo que correspondía al legislador nacional optar por un sistema u otro de responsabilidad. La LRMA establece la responsabilidad mancomunada en los supuestos “en los que exista una pluralidad de operadores y se *pruebe su participación en la causación del daño*” pero el problema reside, precisamente, en los supuestos en que, resultando claro que el operador en cuestión contribuyó a la causación del daño, no puede determinarse, sin embargo, su grado de participación, circunstancia ésta que no resuelve la mencionada normativa.

No obstante, existen serias dificultades para evaluar económicamente el daño al medio ambiente ocasionado, pues no existen reglas específicas en esta materia para la fijación de la indemnización, sino que la misma es objeto de libre apreciación por los tribunales civiles con base en la prueba aportada por el demandante, siendo frecuente que la cuantía se determine en fase de ejecución de sentencia sin que, en principio, sea susceptible de revisión de casación.

Lo anterior deja claro que la restauración de los daños ambientales resulta en muchas ocasiones impracticable.

4.4 Aparato crítico al ámbito sancionador administrativo de la protección ambiental

El respeto al procedimiento legalmente establecido para la imposición, por la Administración local, de una sanción administrativa como infracción de las normas protectoras del medio ambiente ofrece distintas posibilidades que intentaremos clarificar. La actual situación, no excesivamente acorde con el principio de seguridad jurídica, ha sido provocada, en parte, por la falta de regulación en la LRJPAC de los trámites concretos del procedimiento sancionador y haber derogado ésta expresamente los antiguos artículos 133 a 137 de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958. En la actualidad básicamente podemos encontrarnos con las siguientes posibilidades.

a) Que la legislación sectorial protectora del medio ambiente no regule ningún procedimiento administrativo o bien se remita a la regulación de la ya derogada Ley de procedimiento de 1958 y tampoco exista previsión alguna en las ordenanzas medioambientales. Sería el caso en que se encuentran, entre otras, la Ley 6/1988, de 30 de mayo, forestal de Cataluña (artículo 80 que se remite a la Ley de procedimiento administrativo). Asimismo, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres y peligrosas.

En estos supuestos y otros análogos, deberemos acudir bien a la regulación efectuada en el Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, siempre y cuando sobre aquella materia en concreto el Estado tenga competencia normativa plena, es decir, bases más desarrollo, o bien acudiremos a la regulación autonómica (en Cataluña, por ejemplo, Decreto 278/1993, de 9 de noviembre) en el resto de los supuestos (cuando el Estado no tiene competencia normativa plena).⁵⁷

En esta norma se regulan, como veremos, distintos tipos de procedimiento. Hemos de señalar también que las ordenanzas protectoras del medio ambiente, en la generalidad de ocasiones, no establecen un procedimiento administrativo

sancionador, por lo que resulta de aplicación la normativa anterior. También habrá de tenerse en cuenta si la norma concreta atribuye competencias a las administraciones locales sobre la instrucción o la resolución del procedimiento.

Es necesario señalar que, como hemos visto, una única ordenanza municipal desarrolla distintas normativas sectoriales, por lo que en principio será de aplicación bien el reglamento estatal o el autonómico.

b) Supuestos en que la normativa sectorial ya incorpora el procedimiento sancionador. Sería el caso del reglamento que desarrolla la Ley de costas (artículos 192 a 197) o en Cataluña los artículos 97 y siguientes de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos). Aquí, si la competencia para determinadas infracciones y sanciones está atribuida a los órganos locales, deberá seguirse el procedimiento allá establecido, y en el caso en que las disposiciones legislativas sean concretadas por ordenanza deberán ajustarse a los requisitos establecidos en la ley (así, por ejemplo, artículo 67.2 de la Ley catalana de residuos citada).

c) Puede ser factible también que la ordenanza municipal regule un procedimiento específico. En estos casos, deberán respetarse los propios principios establecidos en la LRJPAC.

4.4.1 El desarrollo de los distintos procedimientos sancionadores

Vamos a analizar seguidamente los distintos tipos de procedimientos sancionadores que prevé el Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto,⁶¹ procedimientos que, como hemos dicho, serán de aplicación cuando la normativa sectorial no regule uno específico.

En síntesis, la citada norma prevé tres tipos o clases de procedimientos: el denominado ordinario, el reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario y, por último, el procedimiento simplificado. Veamos someramente cada uno de ellos.

4.4.2 El reconocimiento de responsabilidades o pago voluntario. El procedimiento simplificado

Tanto el reglamento de procedimiento estatal como los autonómicos regulan junto al procedimiento sancionador ordinario un procedimiento simplificado (artículos 23 y 24 del RPS y artículo 18 del RP catalán) y una posibilidad de reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario (artículo 8 del RPS y artículo 11 del RP catalán).

Sin perjuicio del análisis de los distintos trámites que integran estos dos últimos supuestos, es necesario, con carácter previo, examinar en qué ocasiones la Administración local puede hacer aplicación de esas posibilidades; o dicho de otra manera, si la normativa sectorial protectora del medio ambiente prevé un procedimiento sancionador específico para la persecución de conductas ilícitas (por ejemplo, caso de la Ley de costas). ¿Puede la Administración aplicar el procedimiento simplificado?

El problema que se plantea no es baladí, pues al existir una normativa específica, en principio y de acuerdo con el ámbito de aplicación del RPS (artículo 1), no resultan utilizables esas previsiones. Por tanto, cualquier sancionado al que se le haya aplicado ese procedimiento podrá impugnar el acto final alegando la nulidad del mismo al no haberse seguido “el procedimiento legalmente establecido” (artículo 62.1 de la LRJPAC).

Por ello, y aunque sea una solución poco satisfactoria, creemos que sería conveniente, en ausencia de previsión legal expresa y cuando la norma sectorial regule un procedimiento, aplicar éste. Otra cosa es que la legislación sectorial no regule procedimiento alguno o se remita a la antigua ley de 1958. En estos supuestos no habrá inconveniente alguno para, si concurren los presupuestos legalmente establecidos, hacer aplicación de esas posibilidades que ofrece la nueva normativa.

4.4.3 El reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario

Una de las novedades del reglamento que estamos estudiando es la posibilidad de finalizar el procedimiento bien cuando el infractor reconozca su responsabilidad, en cuyo caso se le impondrá la sanción que proceda, bien mediante el pago voluntario de la multa en los supuestos en que la sanción tenga carácter pecuniario, siempre y cuando se realice en un momento anterior a la resolución del expediente.

Esta regulación, prevista en el artículo 8 del reglamento, resulta encomiable, pues pone en práctica el principio de economía procesal y eficacia (artículo 103 de la CE) que debe guiar toda actuación administrativa. Al respecto únicamente debemos realizar dos puntualizaciones. La primera iría dirigida a la propia mecánica del sistema, pues consideramos que no siempre que el expedientado reconozca su responsabilidad debe significar el archivo, sin más trámites, del procedimiento.

Podría ocurrir que, con el fin de ocultar otros hechos legales y nuevas infracciones, se aceptase voluntariamente la responsabilidad de los que ya han sido descubiertos. En estos casos, el órgano instructor deberá continuar el procedimiento.

Una segunda cuestión que conviene destacar es la relativa a la posibilidad de interponer los recursos pertinentes, aun habiendo el inculpado aceptado su responsabilidad e incluso habiendo pagado voluntariamente la deuda. Esta posibilidad, a pesar de que podría vulnerar el principio de interdicción de venirse *contra factum proprium*, ha quedado recogida expresamente en el reglamento (artículo 8.2 del RPS), aunque servirá como elemento que en su día deberá tener en cuenta el juez a la hora de dictar sentencia.

4.4.4 Procedimiento simplificado

El artículo 23 del RPS dice: “Para el ejercicio de la potestad sancionadora en el supuesto de que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la *infracción como leve*, se tramitará el procedimiento simplificado que se regula en este capítulo.”

En el concreto ámbito de la Administración local será posible la puesta en marcha de este mecanismo en muchas ocasiones, pues a nuestro juicio siempre que la cuantía de la multa no supere los topes establecidos en el artículo 59 del TRRL, las infracciones recogidas en ordenanzas podrán asimilarse a infracciones leves. De cualquier modo, hubiera sido conveniente hacer una mención expresa en el reglamento de este punto, pues con el actual redactado siempre quedará la duda si al poner en marcha dicho mecanismo se siguió o no el procedimiento legalmente establecido. Sin embargo, a nuestro juicio, insistimos, tanto por la levedad de los comportamientos perseguidos, como por la propia estructura del procedimiento (más sencillo y adecuado a las exigencias de la potestad sancionadora local), que debe ser empleado en bastantes ocasiones.

En síntesis, la peculiaridad del mismo consiste en un acortamiento de plazos, circunstancia que según Garberi Llobregat demuestra la idéntica naturaleza de uno y otro procedimiento (el ordinario y el abreviado) y, por tanto, en lo no regulado expresamente por los artículos 23 y 24 del RPS resultan de aplicación, supletoriamente, los restantes preceptos del reglamento.

El desarrollo de este procedimiento va a tener, respecto al ya explicado, las siguientes modificaciones. El acuerdo de iniciación deberá incluir de forma expresa el carácter simplificado del procedimiento, y además, el carácter leve de la infracción. Tras la notificación a los interesados y al instructor del expediente, se abre un plazo de diez días comunes para que ambos efectúen las actuaciones que estimen pertinentes (actuaciones preliminares que regula el artículo 16.1 y 2,

aportación de alegaciones, documentos o informaciones y, en su caso, la proposición y práctica de la prueba).

Transcurrido ese plazo el instructor formulará propuesta de resolución tras la cual, sin más trámites, se remitirá al órgano competente para resolver. Puede ocurrir, sin embargo, que al elaborar la propuesta de resolución se aprecie que los hechos pueden ser constitutivos de infracción grave o muy grave. En estos casos, se acordará por el instructor la continuación del expediente para el procedimiento ordinario notificando esa circunstancia a los interesados para que en el plazo de cinco días propongan prueba si lo estiman pertinente, realizándose a continuación la admisión de las pertinentes para su práctica (artículo 17), la propuesta de resolución (artículo 18), el trámite de vista del expediente y audiencia al interesado (artículo 19) y la resolución (artículo 20)

4.4.5 La caducidad del procedimiento sancionador

Hasta fechas recientes, nuestro ordenamiento únicamente preveía el instituto de la caducidad del procedimiento por causas imputables al interesado, no a la Administración (antiguo artículo 99 de la LPA). Ese sistema era el que regía para los procedimientos iniciados de oficio.

Únicamente, y ya en el ámbito sancionador, estaba prevista esa figura en materia de disciplina de mercado (el Decreto 2530/1976, de 8 de octubre, y posteriormente el Decreto 459/1983, de 18 de octubre, de la Generalidad de Cataluña, refiriéndose a la comercialización de bienes, productos y prestación de servicios sobre todo alimentarios (artículo 18).⁶³

Sin embargo, una vez constitucionalizado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2), y con el fin de dotar de contenido a los principios de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), eficacia en la actuación administrativa (artículo 103 de la CE) e igualdad de las partes en el proceso

(artículo 2 de la CE), debían generalizarse dichas previsiones. De hecho alguna normativa aislada en materia de medio ambiente así lo había realizado.

Por una parte y como hemos ya comentado, existe normativa medioambiental que, o bien se remitía al procedimiento descrito en la antigua Ley de procedimiento administrativo (así, entre otros, artículo 14 de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, artículo 14 de la Ley catalana 19/1990, de 10 de diciembre, de conservación de la flora y fauna del fondo marino de las islas Medas, artículo 80 de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña) o bien simplemente no decía nada (así, por ejemplo, la Ley 4/1989, de 14 de mayo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres).

En estos supuestos resultarán de aplicación, además de los principios de la Ley 30/1992, bien el Reglamento estatal de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (Real decreto 1398/1933, de 4 de agosto) o la norma autonómica de procedimiento (en Cataluña, por ejemplo, el Decreto 278/1993, de 9 de noviembre).

El primero establece en su artículo 20.6 que el plazo para la resolución de los procedimientos ordinarios es de seis meses, iniciándose entonces el cómputo del plazo de caducidad establecido en el artículo 43.4, y añade: “Transcurrido el plazo de caducidad el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones.” Certificación que, como dijimos, únicamente “constatará lo que ya se ha producido con anterioridad” (en esos términos véase el artículo 6 del reglamento catalán).⁶⁴ No obstante lo anterior, la referencia que el artículo 20.6 del reglamento estatal hace al artículo 43.4 de la Ley 30/1992 hoy en día se encuentra derogada, puesto que el citado artículo fue objeto de reforma mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero.

De esta manera, la actual Ley de procedimiento regula en su artículo 44.2 la caducidad en los procedimientos en los que la Administración ejercite su potestad sancionadora, estableciendo que el vencimiento máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa provocará la caducidad del procedimiento sancionador. Sin embargo, en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

Por lo tanto, el plazo de seis meses sin que se hubiera dictado resolución provocará, en principio, la caducidad del expediente sancionador. Al lado de estas reglas globales tenemos un supuesto especial de caducidad, y es aquel que se produce cuando han transcurrido dos meses desde la fecha en que se inició el procedimiento sin haberse practicado la notificación del mismo al expedientado (artículo 6 del reglamento estatal), debiendo entonces archivarse el procedimiento sin más trámites.

Respecto al denominado procedimiento simplificado que recoge el reglamento estatal, se prevé una duración máxima de un mes, transcurrido el cual provocará la caducidad del expediente sin necesidad de trámite alguno, siempre y cuando no concurren las circunstancias excepcionales que hayan llevado a esa dilación (pendencia de un proceso penal sobre el mismo hecho, retraso imputable al expedientado o que la Administración de oficio o a instancia de parte, acuerde motivadamente una ampliación de los plazos establecidos (artículo 49.1 de la LRJPAC) que en ningún caso podrá exceder de la mitad del tiempo máximo de duración del procedimiento).

Una situación distinta se producirá, en segundo lugar, cuando la normativa medioambiental recoja un procedimiento propio, donde normalmente no estará previsto plazo alguno de caducidad. Tal es el caso de la Ley 26/1984, de 19 de junio, general para la defensa de los consumidores y usuarios.

En estos supuestos específicos, transcurridos la suma de los plazos que la legislación prevé, marcará el día a partir del cual debe entenderse el procedimiento caducado. En otros supuestos, si no puede calcularse la duración del procedimiento sancionador deberemos aplicar la regla general de seis meses prevista por el RPS.

4.4.6 Recursos contra las sanciones administrativas

Como ya hemos señalado, la legislación sobre medio ambiente en la generalidad de casos determina como órgano competente para imponer sanciones, en el ámbito local, a los alcaldes (así por ejemplo, artículo 99.4 de la Ley de costas, artículo 17.1 de la Ley catalana de protección del medio ambiente atmosférico, y artículo 38 del Reglamento sobre actividades clasificadas), aunque en algunas ocasiones se atribuye también a otros órganos [así el artículo 13.a)] de la Ley sobre desechos y residuos sólidos urbanos que señala además de los alcaldes, a los presidentes de diputación o cabildos insulares respectivos.

En consecuencia, y al ser actos que agotan la vía administrativa o que causan estado (artículo 54 de la LBRL) cabe en la actualidad recurso potestativo de reposición (artículo 116 y siguientes de la LRJPAC), quedando expedita la vía jurisdiccional y el procedimiento especial descrito en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

4.4.7 La ejecutividad de los actos sancionadores en materia medioambiental

El artículo 138.3 de la LRJPAC, básico y común, es decir, aplicable a todas las administraciones públicas y a todos los sectores materiales en que la Administración ejerce su potestad sancionatoria, dice: “La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa.” Analicemos brevemente la principal problemática que plantea esa regulación legal.

Como cuestión previa es necesario señalar que todas las normas legislativas o reglamentarias que queden dentro del ámbito de aplicación del título

IX de la LRJPAC y que contradigan a ésta quedan automáticamente derogadas, al constituir una norma básica y común a todas las administraciones públicas. Incluso los ámbitos materiales que quedan fuera de su radio de acción deben respetar los principios constitucionales derivados del artículo 24 de la CE.

En segundo término, hasta la fecha era comúnmente admitido el hecho que una sanción administrativa podía ejecutarse cuando había ganado firmeza en vía administrativa, circunstancia que ocurría bien porque el destinatario de la misma no había interpuesto el recurso administrativo pertinente en el plazo otorgado al efecto, bien cuando el recurso administrativo había sido expresamente resuelto (STC 66/84, de 6 de junio).

Desde luego, esa situación no cumplía totalmente las exigencias dimanantes del principio de seguridad jurídica pues, por ejemplo, surgían algunas dudas cuando el recurso administrativo no era expresamente desestimado o cuando el particular, tras la desestimación del recurso de alzada, decidía interponer un nuevo recurso administrativo, esta vez de reposición.

Pues bien, aunque no se dude que la LRJPAC quería perfeccionar esa situación, resulta que en realidad se ha complicado un tanto. Así, ya no exige que para la ejecución del acto éste sea firme en vía administrativa sino que se requiere que “ponga fin a la vía administrativa”. ¿Qué actos ponen fin a la vía administrativa? Según el artículo 109 y la disposición adicional novena de la ley se trata de: a) las resoluciones de recursos ordinarios; b) las resoluciones de los procedimientos de impugnación específicos que sustituyen a ese recurso (arbitraje, conciliación); c) las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, que para la Administración General del Estado serán siempre los adoptados por el Consejo de Ministros y sus comisiones delegadas, los ministros, subsecretarios y directores con materia de personal, y d) las demás resoluciones de órganos administrativos, cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

La consecuencia de dicha regulación es obvia. Una sanción impuesta por un órgano administrativo que tiene superior jerárquico (por ejemplo, un gobernador civil), si no es recurrida por el particular en el plazo legalmente previsto, no podrá ejecutarse nunca, pues, aunque habrá ganado firmeza, jamás agotará o pondrá fin a la vía administrativa, circunstancia que, según la ley, provoca su ejecutividad.

Siendo conscientes de esa errónea previsión, el artículo 21 del Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, ha intentado solucionar sin demasiada fortuna el tema, diciendo:

1. Las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas y contra las mismas no podrá interponerse recurso administrativo ordinario.
2. Las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa no serán ejecutivas en tanto no haya recaído resolución del recurso ordinario que, en su caso, se haya interpuesto o haya transcurrido el plazo para su interposición sin que ésta se haya producido.

(En estos términos, artículo 17 del Reglamento 278/1993, de 9 de noviembre, sobre procedimientos sancionadores en ámbitos competenciales de la Generalidad de Cataluña.) Toda esa regulación, en definitiva, provoca en el ámbito de la Administración local que en la práctica los actos sancionadores por infracción de las normativas medioambientales sean inmediatamente ejecutivos, pues normalmente agotarán o pondrán fin a la vía administrativa.

4.4.8 Breve referencia a los criterios utilizados por el juez de lo contencioso administrativo para conceder o denegar la suspensión de la ejecutividad de los actos sancionadores

En sede jurisdiccional, los criterios que aplica el Tribunal Supremo para conceder o denegar la suspensión podrían agruparse en cuatro. Uno primero

consiste en examinar si concurren daños y perjuicios de reparación imposible o difícil caso de ejecutarse la sanción administrativa, observándose una progresiva flexibilización en la interpretación de esos conceptos [así, por ejemplo, véanse ATS de 6 de abril de 1988 (Aranzadi 2620), 21 de marzo de 1988 (Aranzadi 2188), 6 de junio de 1988 (Aranzadi 4372) y 3 de junio de 1991 (Aranzadi 4606)]. Un segundo criterio que se añade al anterior consiste en la ponderación de intereses públicos y privados en juego [ATS de 20 de enero de 1987 (Aranzadi 1791), 23 de marzo de 1987 (Aranzadi 3799), 27 de abril de 1987 (Aranzadi 4759), 6 de junio de 1987 (Aranzadi 6097), 28 de junio de 1988 (Aranzadi 4776), 15 de noviembre de 1988 (Aranzadi 9089) y 7 de marzo de 1991 (Aranzadi 1802), de 16 de octubre de 1996 (Aranzadi 7738) y de 27 de mayo de 1996 (Aranzadi 5493)]. De ese modo, si en el supuesto concreto prevalece el interés público sobre el privado debe denegarse la solicitud de suspensión; en caso contrario será concedida. Un tercer motivo que viene siendo aplicable por el Tribunal Supremo desde que, por vez primera, lo invocase el Auto de 20 de diciembre de 1990, es la comprobación de si concurre o no en la sanción impuesta y recurrida un *fumus boni iuris* (humo o apariencia de buen derecho) a favor del recurrente [entre otros, ATS de 20 de septiembre de 1991 (Aranzadi 6817)]. El contenido de ese criterio, cuya aplicación en el sistema contencioso-administrativo ha sido defendido por la mejor doctrina (García de Enterría), podría resumirse en la frase que “la necesidad del proceso para obtener la razón no debe convertirse en un daño par quien tiene la razón” [entre otros, ATS de 17 de enero de 1991 (Aranzadi 503), 23 de abril de 1991 (Aranzadi 3081), 18 de junio de 1991 (Aranzadi 5190), 16 de julio de 1991 (Aranzadi 1402 de 1992), 27 de noviembre de 1991 (Aranzadi 9185) y 26 de diciembre de 1991 (Aranzadi 363 de 1992)].

En otras ocasiones, y por último, los tribunales examinan si *prima facie* el acto administrativo recurrido adolece de una de las causas de nulidad de pleno recogidas en el artículo 61 de la LRJPAC, criterio este previsto en vía de recurso administrativo por el artículo 112 de la misma ley [entre otros, ATS de 3 de enero de 1991 (Aranzadi 487), 6 de febrero de 1991 (Aranzadi 782), 26 de marzo de

1991 (Aranzadi 2257), 4 de junio de 1991 (Aranzadi 4859), 16 de diciembre de 1991 (Aranzadi 9214), 20 de octubre de 1995 (Aranzadi 7119) y 18 de septiembre de 1995 (Aranzadi 6416)].

Finalmente, en materia sancionadora ambiental, a la hora de imponer las sanciones, el criterio absolutamente primordial es el daño que se produce al ambiente. Al margen de las eventuales indemnizaciones, es importante la valoración del daño en función de determinar la cuantía de la multa. La sanción, además, no tiene por qué ser idéntica al daño o incluir el daño. Este debe ser una referencia y la sanción tiene que tenerlo en cuenta.

En todo caso, el fundamento constitucional del principio de legalidad y la obligación, también constitucional, de utilizar el procedimiento sancionador administrativo en materia ambiental muestran la real eficacia de este sistema luego de decenios de aplicar la normativa sancionadora. Se aprecia que es realmente importante porque, muchas veces, desgraciadamente, más que los estímulos, lo que impulsa a no contaminar es el temor a la sanción. Esta es la disuasión por la vía del castigo, porque somos humanos, porque los empresarios son los empresarios y los contaminantes son los contaminantes. Pero el régimen sancionador, sin medios técnicos adecuados para la valoración del daño de previa inspección, o de un reconocimiento suficiente de legitimación de entidades denunciantes o conocedoras del medio, puede resultar ineficaz por falta de datos previos.

Comentarios al capítulo 4

A través del análisis realizado al tema de la corrupción en cuanto al aparato sancionador existente en España, se pueden hacer un sinfín de reflexiones, por ejemplo, queda claro que el acercamiento a este plausible tema obliga a identificar realidades de diversa clase, como el hecho de que cada sociedad tiene su grado de corrupción, y que no existe sociedad exenta de este mal. Por otro lado la

erradicación total de la corrupción es un ideal inalcanzable, pensar lo contrario podría llevarnos incluso a una demagogia; aunque si es posible su erradicación gradual y paulatina.

Entonces respecto al aparato sancionador cabe destacar que, la potestad punitiva de la Administración en realidad está en la estructura misma de la función pública, que es la delegación de todos los otros organizados para que el Estado nos garantice que los demás respeten nuestros derechos. ¿Por qué? Porque las personas y las organizaciones tienen derecho al aprovechamiento de los recursos naturales, así como nosotros tenemos derecho a un ambiente equilibrado. Desde mi perspectiva, estructuralmente relacionada con una gestión pública, la potestad punitiva está en la base de la eficacia del sistema jurídico: ante un incumplimiento, hay una reacción de parte del Estado. Esa reacción es una de las expresiones del procedimiento administrativo sancionador, pero no es la única.

Claramente, si es que hay una infracción o hay una simple vulneración a un derecho particular, la reacción del sistema jurídico es simplemente sancionar un acto ilegal o crear una obligación de resarcir respecto a esa persona. Pero cuando la infracción es mucho más grande, mucho más grave e implica que se lesionan intereses colectivos, entonces hay un fin preventivo del Estado, y ahí es cuando la fiscalización ambiental empieza a funcionar para proteger de mejor manera el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

Lo realmente importante para reflexionar que quiero hacer es acerca de la necesidad de que las normas ambientales logren efectivamente el objetivo de mejorar la calidad ambiental y el aseguramiento del uso sostenible de los recursos naturales.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

Tras el análisis de los diversos conceptos relacionados al tema de la corrupción administrativa, resulta claro que la dimensión de éste fenómeno es inmedible, pues a pesar de la existencia de antecedentes históricos que nos muestran que ha sido un problema desde nuestra conformación como nación; pero el punto no es cuando empezó, pues no se trata de entender las circunstancias en las que se desarrolla, sino el origen de la misma, puesto que al conocer su origen se puede dimensionar el problema de manera más exacta y sólo entonces serán efectivos los programas y marcos legales que se han desarrollado en torno a éste mal; pues se podrán aplicar las medidas exactas y necesarias para su erradicación.

Asimismo el aspecto ético se encuentra demasiado desvirtuado, por lo que los factores y causas que se han analizado en otras investigaciones con perspectiva a entender éste problema, se han quedado en elementos materiales y circunstanciales, pero en verdad atiende la conducta humana desde su interior, y resulta necesario apostar al análisis de éste aspecto a efecto de dilucidar la raíz de este mal que aqueja a nuestra sociedad mexicana.

La corrupción no es un fenómeno aislado, que responda a características particulares de una población. Es necesario entender que se encuentra presente en el día a día de los ciudadanos y que su combate es indispensable para lograr sociedades más justas y que su práctica perjudica principalmente a los más pobres. Es preciso reconocer los avances que México ha realizado en la implementación de medidas para combatir la corrupción, sin embargo éstos no han sido suficientes para abatirla, tal como lo revelan las encuestas de Transparencia Internacional.

Como lo muestra el análisis del segundo capítulo enfocado en el régimen jurídico que regula los actos del servicio público, nos muestra las grandes deficiencias pues nuestro sistema jurídico a pesar de tener magnas legislaciones, es corruptible, dando lugar a situaciones de injusticia, es posible que se requiera

homologar el marco legal nacional con el internacional, de manera que no contravengan las disposiciones enunciadas en ellas y así se obtengan mejores resultados a la hora de aplicar las sanciones correspondientes a los servidores públicos que cometan actos de corrupción.

Ahora, de manera más específica, la temática de la corrupción ya es de por sí compleja y controvertida, y se torna aún más grave cuando aterriza en el campo ambiental pues el derecho ambiental, es una de las ramas del derecho que se encuentra al auge en la actualidad; es obligación de la sociedad y la humanidad en general, cuidar del hogar común, nuestro planeta.

Sin embargo los actos corruptos por parte del servicio público han traído graves daños al medio ambiente a lo largo de generaciones, mismos que en la mayoría de los casos resultan irreversibles y además se materializan en un impacto ambiental, que se traduce en un daño general.

Existen diversos casos en los cuales los funcionarios públicos, emiten ciertas autorizaciones para causar un daño directo o indirecto al ambiente; dichas autorizaciones son hechas bajo el poder de facultades que les es delegado, y que ha sido malversado y utilizado en beneficio personal, pues bajo el enriquecimiento de unos pocos, se hace un daño a la generalidad, y que lamentablemente es de carácter irreversible.

Es por ello que en materia ambiental se han tomado otras medidas de seguridad para proteger al medio ambiente, ante la falta de responsabilidad del servicio público, tales como, el aumento de sanciones, destituciones de cargos, escándalo público (como una cuestión moral de honorabilidad), el reforzamiento al tema de transparencia y rendición de cuentas, así como la nueva transición con la ley de 3 de 3, pero que a pesar de la existencia y creación de nuevos mecanismos de prevención y control, las arbitrariedades en contra del medio ambiente, están a la orden del día.

Lo más lamentable es que a pesar de las penalizaciones y sanciones rigurosas a los servidores públicos, no se efectúa la reparación del daño y los efectos negativos desembocan en toda la humanidad.

El daño ambiental además de afectar los ecosistemas, la biodiversidad, y la salud, en muchas ocasiones perjudica los derechos subjetivos de una pluralidad de sujetos, los cuales pueden ser de fácil o difícil individualización, dependiendo del tipo y gravedad del daño acontecido, siendo en la mayoría de los casos la comunidad como un todo la afectada, asistiéndole a todos y cada uno de los sujetos que la conforman, legitimación activa para actuar en su defensa, al verse vulnerarse un interés de naturaleza difusa.

El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado es una garantía que nos pertenece a todos por igual pero también conlleva la obligación a que nosotros mismos limitemos el ejercicio de ese derecho mediante acciones que no nos afecten ni afecten el derecho de los demás dado que se trata de una prerrogativa que concierne a un conjunto de personas, sin embargo, no es así cuanto se toman decisiones por parte de las autoridades en donde la ciudadanía no tiene voz cuando se determinan la utilización de espacios sobre los cuales existe oposición de realizarse proyectos turísticos y cuyas autorizaciones devienen un efecto negativo que afecta a la generalidad.

La legislación vigente subordina valores centrales para las sociedades, como el derecho de las personas y las comunidades a gozar de salud y de un medio ambiente limpio, así como el derecho a participar en las decisiones que les afectan y decidir sobre su propio desarrollo. El daño ambiental además de afectar los ecosistemas, la biodiversidad, y la salud, en muchas ocasiones perjudica los derechos subjetivos de una pluralidad de sujetos, los cuales pueden ser de fácil o difícil individualización, dependiendo del tipo y gravedad del daño acontecido, siendo en la mayoría de los casos la comunidad como un todo la afectada, asistiéndole a todos y cada uno de los sujetos que la conforman

A través del análisis realizado al tema de la corrupción en cuanto al aparato sancionador existente en España, se pueden hacer un sinfín de reflexiones, por ejemplo, queda claro que el acercamiento a este plausible tema obliga a identificar realidades de diversa clase, como el hecho de que cada sociedad tiene su grado de corrupción, y que no existe sociedad exenta de este mal. Por otro lado la erradicación total de la corrupción es un ideal inalcanzable, pensar lo contrario podría llevarnos incluso a una demagogia; aunque si es posible su erradicación gradual y paulatina.

Entonces respecto al aparato sancionador cabe destacar que, la potestad punitiva de la Administración en realidad está en la estructura misma de la función pública, que es la delegación de todos los otros organizados para que el Estado nos garantice que los demás respeten nuestros derechos. ¿Por qué? Porque las personas y las organizaciones tienen derecho al aprovechamiento de los recursos naturales, así como nosotros tenemos derecho a un ambiente equilibrado. Desde mi perspectiva, estructuralmente relacionada con una gestión pública, la potestad punitiva está en la base de la eficacia del sistema jurídico: ante un incumplimiento, hay una reacción de parte del Estado. Esa reacción es una de las expresiones del procedimiento administrativo sancionador, pero no es la única.

Claramente, si es que hay una infracción o hay una simple vulneración a un derecho particular, la reacción del sistema jurídico es simplemente sancionar un acto ilegal o crear una obligación de resarcir respecto a esa persona. Pero cuando la infracción es mucho más grande, mucho más grave e implica que se lesionan intereses colectivos, entonces hay un fin preventivo del Estado, y ahí es cuando la fiscalización ambiental empieza a funcionar para proteger de mejor manera el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

Quedan muchas acciones que emprender en materia de prevención y combate a la corrupción, lo hasta ahora realizado es sin duda el inicio y sustento de medidas que fortalecerán el eficiente y racional uso de los recursos públicos, pero es

insuficiente, por lo que se propone incluir en la agenda de combate a la corrupción en materia de autorizaciones ambientales lo siguiente:

1. Practicar auditorías por parte de los órganos fiscalizadores que no se limiten a verificar el cumplimiento de disposiciones legales y normativas y a la evaluación del desempeño, sino también a emprender acciones que ataquen entramados de corrupción y complicidades, mediante la evaluación de las medidas de control y la propuesta de acciones para su fortalecimiento. También deberán hacer efectivas las sanciones a los servidores públicos que practiquen actos de corrupción ambiental en forma objetiva, sin que se produzca una cultura persecutoria u obedezcan a intereses políticos, privilegiando en todo momento el interés público.
2. Atacar la discrecionalidad que aún existe en la actuación de los servidores públicos, en los tres niveles de gobierno, creando una cultura de apego a las leyes, reglamentos y normatividad, así como a los códigos de conducta, con el fin de establecer un ambiente de respeto a la legalidad; a los derechos humanos y a la reputación de los servidores públicos.
3. Promover entre la sociedad el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, para que ésta pueda llevar a cabo un control y seguimiento de los programas gubernamentales.
4. Crear una cultura a favor de las mejores prácticas en materia de administración de las empresas privadas, que fomente los valores éticos de los directores, administradores y miembros de consejos de administración, que se traduzca en un rechazo a actos de corrupción.
5. Así como que la presentación de información financiera y la práctica de auditorías se realicen con los mejores estándares internacionales que permitan tener una seguridad razonable de que no se destinaron recursos de las empresas a la práctica de actos de corrupción. Sin embargo, las acciones referidas serán insuficientes, si no son acompañadas por la creación de marcos legales y regulatorios que agilicen trámites, fomenten la implementación de políticas y procedimientos que otorguen respuestas rápidas a las demandas ciudadanas. Y

no entorpezcan la prestación de los servicios públicos, la obtención de permisos, subsidios o apoyos gubernamentales, o dificulten el cumplimiento de obligaciones en materia tributaria. En tanto no se emprendan auténticas acciones de simplificación administrativa y mejora en el uso de las tecnologías de la información y comunicación por parte del sector público, los avances en el combate a la corrupción ambiental continuarán siendo limitados y la percepción ciudadana seguirá sin registrar una mejora sensible.

Lo realmente importante para reflexionar que quiero hacer, es acerca de la necesidad de que las normas ambientales logren efectivamente el objetivo de mejorar la calidad ambiental y el aseguramiento del uso sostenible de los recursos naturales.

En base a las conclusiones consideradas con anterioridad se propone hacer un énfasis en el ordenamiento jurídico, pues mucha de la legislación que rige la materia ambiental en nuestro Estado es vigente desde los años noventa sin sufrir reformas significativas resulta de imperante urgencia que se actualicen a fin de que se encuentren en sintonía con las actuales problemáticas ambientales, que se establezcan sanciones equivalentes a los daños pero sobre todo que se hagan efectivas pues este es el medio a través del cual se cumple la voluntad de ley y previene a los demás ciudadanos a dirigirse con apego a la misma, que se lleven a la práctica la inspección y vigilancia, que se sancione a las autoridades quienes abusan de su poder y emplean la ley para beneficios personales y la obtención de recursos económicos soslayando sus deberes y las normas jurídicas.

Sobre todo que nuestra legislación sea clara, precisa, con sanciones más severas, que no dé cabida a vacíos legales o equivocadas interpretaciones pero sobre todo orientadas hacia la protección de nuestro medio ambiente.

De manera específica la Ley General de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos, misma que a pesar de ser la más reciente en la materia, requiere ser analizada y en su momento reformada, en pro del adecuado

ejercicio de sus funciones por parte del servidor público, frenando así la corrupción ambiental.

Si bien es cierto que con la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción en México se abrió toda una nueva agenda de trabajo para crear el andamiaje legal, institucional y de prácticas gubernamentales que permita materializar con eficiencia los esfuerzos anticorrupción.

Los objetivos de ésta ley fueron claros, los primeros esfuerzos se centraron en conseguir la expedición de tres normas jurídicas:

1. La correspondiente a regular el Sistema Nacional Anticorrupción.
2. La que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves.
3. La Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La primera ley enfocó su importancia para establecer las reglas de comunicación y los mecanismos de trabajo conjunto entre los órganos que conformarán el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, es decir, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre otros. Para tal efecto, deberá elaborarse una norma jurídica clara, con determinaciones precisas, que favorezcan y faciliten el entendimiento, diálogo, colaboración y orientación de las distintas perspectivas que en el combate a la corrupción tengan los integrantes del mencionado Comité Coordinador.

La segunda ley tiene su relevancia en la medida en que defina con precisión los objetivos, estructura orgánica, competencias, facultades y alcances de la labor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juzgamiento y sanción de faltas administrativas graves; evitando lagunas, incongruencias y atribuciones duplicadas entre las Salas del referido Tribunal.

Ahora bien, tratándose de la próxima Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en México, su conformación parece un reto todavía de mayor trascendencia y dificultad para nuestro poder legislativo, en razón de que el origen de la responsabilidad administrativa en México es relativamente reciente y su desarrollo aún no alcanza niveles óptimos como para garantizar la creación de una norma jurídica que puede aplicarse de forma objetiva, imparcial y eficaz.

En efecto, las responsabilidades administrativas en nuestro país se reconocieron legalmente –distinguiéndose de la responsabilidad política- en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos expedida en el año 2002; y en sus escasos 13 años de vigencia algunos preceptos que la integran han sido identificados por el Poder Judicial como violatorios de las garantías de legalidad y seguridad jurídica (verbigracia el artículo 37, tercer párrafo).

Además, existen otros aspectos de la ley que resultan sumamente cuestionables, entre los que se encuentran:

- ✚ La mezcla confusa de disposiciones sustantivas y adjetivas que establecen -de manera poco inteligible- tanto obligaciones para los servidores públicos como reglas poco claras para que las autoridades investiguen, juzguen y sancionen a los infractores.
- ✚ Los *tipos* o faltas administrativas que contempla constituyen supuestos *sumamente ambiguos*, que pueden comprender prácticamente cualquier conducta realizable por un servidor público.
- ✚ Las amplísimas competencias y márgenes de discrecionalidad que da a las autoridades para interpretar los tipos administrativos, investigar y también *juzgar* a los servidores públicos, reuniendo en una misma autoridad el carácter de *juez y parte*.
- ✚ Los escasos o nulos parámetros para que la autoridad investigue eficazmente las faltas administrativas de los servidores públicos.

- ✚ La carencia de un listado preciso de los derechos procedimentales correspondientes a los sujetos sometidos a una investigación o procedimiento de responsabilidad.

Ante ese contexto, es menester que el poder legislativo deberá adoptar diversas medidas para alcanzar –en la medida de lo posible- una norma jurídica que reúna entre otras, las características siguientes:

- ✚ Claridad en la redacción de los tipos administrativos, procurando incorporar las interpretaciones y criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación y evitar – siempre que sea factible- reenvíos innecesarios a otras normas de carácter menor a la ley, y cuando esto sea así, asegurar que *el contenido (o núcleo esencial) del desvalor de la conducta considerada como ilícita sea entendible para el aplicador de la ley.*
- ✚ Exhaustividad respecto a las muy diferentes conductas que hoy en día constituyen falta administrativa en las legislaciones de las entidades federativas y aquellas otras que la exigencia y demanda social consideran indispensables, como el hacer públicas obligatoriamente las declaraciones patrimoniales y de intereses.
- ✚ Precisión de los derechos procedimentales de los servidores públicos que pueden ver afectada su esfera jurídica con motivo de una sanción administrativa, entre los que se encuentran: el debido proceso, la garantía de audiencia, la presunción de inocencia y la separación entre las autoridades que habrán de investigar y aquellas a las que les corresponderá *juzgar* la responsabilidad administrativa.
- ✚ Taxatividad y rigor respecto a las capacidades, certificaciones y competencias que habrá de tener la autoridad que conozca de las responsabilidades administrativas y en torno a los tiempos en que habrá de desempeñar sus actividades (respetando en todos los casos los términos legales de prescripción).

Por lo tanto la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos da forma y base legal, al menos en su nivel normativo, a todo un nuevo régimen de responsabilidades en nuestro país, y por supuesto que de su acertada reforma se podrá acercar a la eficacia en el servicio público, la prevención de faltas administrativas y sobre todo, la desincentivación y castigo de actos de corrupción en el servicio público mexicano.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

1. AGUILAR, L, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2009, p.210.
2. BAIZ VILLAFRANCA Reina Alejandra J., "Impunidad: como factor desencadenante de la criminalidad", en Capítulo Criminológico: *Revista de las Disciplinas del Control Social*, vol. 36, núm. 2, abril de 2008, pp. 271.
3. CAMACHO JIMÉNEZ, Estefanía, "México, país de impunidad ambiental", Hilo Político, 24 agosto de 2014, disponible en: <http://hilodirecto.com.mx/mexico-el-pais-de-la-impunidad-ambiental/>
4. CÁRDENAS, Jaime, "Herramientas para enfrentar la corrupción", en Ricardo Méndez Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, IIJ, 2010, pp.245.
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y Manuel Lucero Espinoza, *Compendio de Derecho Administrativo*, 3ª ed., Porrúa, México, 1998, pp. 49.
6. Departamento de investigación del periódico Reforma, "La cultura del soborno", Reforma, 29 de agosto de 2002, pp. 58.
7. Diccionario de la Lengua Española, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>
8. GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Calamidades*, gedisa, Barcelona, 2004, pp.226.
9. GUERRERO OROZCO, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 2004, pp.198.
10. GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl. *Introducción a la Ética*. Vigésima quinta ed., Esfinge. México 1993, pp.290.
11. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo*, "Instrumento para la superación de crisis social y económica", Limusa, México, 1987, p.38 LAVEAGA, Gerardo. *La Cultura de la Legalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, pp.218.

12. KRAUZE Enrique, "Personas e ideas" portal de Enrique Krauze, *Breve historia de la Corrupción*, 03 de diciembre de 1995, disponible en: <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/opinion/97-art-critica-social/217-breve-historia-corrupcion.html>
13. LIMA CERVANTES, César, "Medios de defensa en materia ambiental", disponible en: http://www.ceja.org.mx/IMG/pdf/Articulo_Cesar_Lima.pdf
14. LOMNITZ Claudio, "Introducción", en *Vicios Públicos Virtudes Privadas: la Corrupción en México*, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp. 248.
15. LÓPEZ Presa, José Octavio, Reseña de "Corrupción y cambio" de Juan Octavio López Presa (coord.), *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, diciembre, 2000 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México, pp.389.
16. MASCOTT María de los Ángeles y Efrén Arellano, "La Cámara de Diputados y la opinión pública", en *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, número 1, Cámara de Diputados, México, octubre de 2002, pp. 323.
17. MEYER, Lorenzo, "La corrupción", En *Diario Reforma*, México, 16 de Marzo de 2000.
18. MORENO TRUJILLO, Eulalia, *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, J.M Bosch editor, Barcelona, 1991, p.47
19. MORRIS Stephen D., *Corrupción Política en el México Contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1992, pp.435.
20. RODRÍGUEZ PUERTA, María José, "El bien jurídico tutelado en el nuevo Título XIX del Código Penal: Delitos contra la Administración Pública", en su: *El delito de cohecho: Problemática jurídico-penal del soborno de funcionarios*, Pamplona, España, Aranzadi, 1999, pp.330.
21. RONALD INGLEHART, Miguel Basáñez y Alejandro Moreno, *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook. Political, Religious, Sexual and Economic Norms in 43 Societies: Finding from the 1990-1993 World Values Survey*, The University of Michigan Press, tablas de la V296 a V306, disponible en:

file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/PB4004%20Impacto%20de%20la%20corrupcion%20en%20la%20desconfianza%20política.pdf

22. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan en *La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio*. Revista de Administración Pública volumen XLVI, No.2, INAP, revista de la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp.29-31. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/125/pr/pr3.pdf
23. SERRANO SÁNCHEZ José Antonio, "La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión", en *Andamios: Revista de Investigación Social*, vol. 6, núm. 12, diciembre de 2009, pp. 311.
24. SANI, Giacomo, "Sociedad Civil" en Norberto Bobbio (Coord.) *Diccionario de Ciencia Política*, pp. 472.
25. UGALDE, Luis Carlos. "Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México", IFE, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, 2002.
26. VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, Luis Féder y Fernando Escalante, "La corrupción en México", en José Gutiérrez Vivo (coordinador) *El otro yo del mexicano*, Infored y Océano, México, 1998, pp.242.
27. VÁZQUEZ GARCÍA, Aquilino, "La responsabilidad por daños al ambiente", disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/444/cap5.html>

LEGISLACIÓN

1. Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568
2. Código Penal Federal, artículo 212, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/rev/boletin/cont/90/aet/art6.htm>
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª edición, Trillas, artículo 108, p.27.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 5 de febrero de 1917, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/002_agua_potable_y_saneamiento/13_marco_juridico/01_constitucion_politica_de_los_estados_unidos_mexicanos
6. Convención por la que se Suprime el Requisito de la Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México, domingo 22 de junio de 1975. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/19/tci/tci6.pdf>
7. Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, última reforma publicada en el DOF 16 de diciembre de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5277194&fecha=09/11/2012
8. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, viernes 29 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
9. Ley de Instituciones de Crédito Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 18 de julio de 1990. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43.pdf>
10. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, última reforma publicada DOF el 14 de julio de 2014, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrasp.htm
11. Ley Federal De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado, Reglamentaria Del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, Última reforma publicada DOF 02-04-2014, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf
12. Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, título primero de la justicia administrativa de la función pública, capítulo único, disposiciones generales; artículo 12 y 13, disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_ley_fja_sp.pdf
13. Ley Federal De Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación,

Tomo DLXXXV, No. 7, México, el 11 de Junio De 2002, última Reforma Publicada DOF 14-07-2014, disponible en: sre.gob.mx/component/.../category/2-marco-normativo?...ley-federal...publicos

14. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
15. Ley De La Comisión Nacional De Los Derechos Humanos, Nueva Ley Publicada En El Diario Oficial De La Federación el 29 De Junio De 1992(artículo 15 y 25). Última Reforma Publicada DOF 02-04-2014, disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/f74e29b1.../ley_cndh.pdf
16. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley del Procedimiento Administrativo/ revisión y actualización por Miguel Carbonell, 44^a ed., Porrúa, México, 2004, disponible en: www.infodf.org.mx/comsoc/campana/2012/ltaipdf_comentada.pdf
17. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_130516.pdf
18. LEGEEPA , disponible en <http://www.fao.org/3/a-x6372s/x6372s09.htm>
19. Reglamento De La Ley Del Servicio Profesional De Carrera En La Administración Pública Federal, artículos 19 y 20, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

1. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública (CITCC), México, 2002, p.4 y 80, disponible en: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/citcc/reporte-avances-2002/capitulo4.pdf>

2. *Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad*, "Indicadores ENSI-6/2008 vs. ENSI-5/2007", disponible en: <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp>

3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta sobre calidad de trámites y Servicios del Gobierno*, Aguascalientes, Ags., octubre, 2012, disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2011/doc/tramitesgobierno2012_10.pdf

4. "La cultura del soborno", *Reforma*, 29 de agosto de 2002, p. 8, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/PB4004%20Impacto%20de%20la%20corrupcion%20en%20la%20desconfianza%20política.pdf> La corrupción en la función pública, disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/inicio.html>

5. Normativa. En estudio: Sobre Ética, Probidad y Responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, México, 30 de septiembre de 1999. Disponible en: http://www.respondanet.com/ética/estudio/_latinoamérica.pdf

6. Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, DOF, Tomo DLXXXVI, No. 23 México, D. F., miércoles 31 de julio de 2002, disponible en: apbp.salud.gob.mx/descargas/pdf/codigoetica.pdf

7. Órganos en la lucha contra la corrupción, disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/CODIGOETICA-DOF.pdf>

8. Proyecto Rendición de Cuentas Anticorrupción de las Américas (USAID/AAA), 2002, p.1., disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/LFRASP-DOF.pdf>.

9. Portal de Transparencia y Acceso a la Información, 19 de julio de 2004, p.18, disponible en: <http://www.secodam.gob.mx/leyes/leyinfo/inicio.html>

10. <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/pntcda.pdf>19

11. *Quinto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*, México, Gobierno Federal, 2011, p. 50, disponible en: <http://quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/quinto-informe-de-gobierno>.

12. Transparencia Internacional, *Informe Global de la corrupción. 2009. La corrupción en el sector privado*, Cambridge University Press, 2009, p. 240,

disponible en: <http://www.cgu.gov.br/conferenciabrocde/arquivos/Espanol-Informe-Global-de-la-corrupcion-2009.pdf>

13. Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*, México, D.F. mayo de 2011, disponible en: www.tm.org.mx/wp-content/.../2011/05/INFORME_EJECUTIVO_INCBG2010.pdf
14. Transparencia Mexicana 2011 Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, disponible en: <http://biacs-dspace.cide.edu/bitstream/handle/10089/16370/RES.pdf?sequence=>
15. United States Department of Justice, "False Claims Act Cases: Government Intervention in Qui Tam (Whistleblower) Suits", Disponible en: www.justice.gov/usao/pae/Documents/Internet%20Whistleblower%20update.pdf
16. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-09.pdf>
17. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia13_la_proteccion_ecologica_en_los_municipios.pdf
18. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia13_la_proteccion_ecologica_en_los_municipios.pdf
19. MÉNDEZ Patricia, "multa de 71.7 mdp a OHL por irregularidades administrativas", lunes 28 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.econsulta.com/nota/2016-03-28/gobierno/multa-de-717-mdp-ohl-por-irregularidades-administrativas>
20. [http://ciudadanosenred.com.mx/clausuran-verificentro-en-miguel-hidalgo-por-irregularidades administrativas/](http://ciudadanosenred.com.mx/clausuran-verificentro-en-miguel-hidalgo-por-irregularidades-administrativas/)
21. GORDILLO Mónica, 29 de julio de 2015, Noticias Querétaro, disponible en: <http://animalados.com/es/dos-responsables-la-protectora-animales-torredembarra-imputados-irregularidades-las-instalaciones-personal/>
22. <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/542/1/mx/>
23. <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/542/1/mx/>

24. http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/3934/1/mx/que_es_el_programa.html
25. http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/3934/1/mx/que_es_el_programa.html
26. <http://www.cofemer.gob.mx/BuscadorTramites/BuscadorGeneralHomoclave.asp>
27. http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/3981/1/mx/padron_de_audidores_ambientales.html
28. <http://www.cofemer.gob.mx/BuscadorTramites/BuscadorGeneralHomoclave.asp>
29. http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/3981/1/mx/padron_de_audidores_ambientales.html