

H. Consejo Consultivo para la integración de la Política Estatal Anticorrupción en Guerrero.

Presente.

Quien suscribe, **Mtro. Oscar Álvarez González**, en mi calidad de integrante del Consejo Consultivo para la integración de la Política Estatal Anticorrupción en Guerrero, con fundamento en los artículos 8, incisos a) y c), y 9, inciso b), del Lineamiento de Integración y Funcionamiento del Consejo Consultivo¹ (Lineamiento), manifiesto lo siguiente:

Derivado de la 10ª sesión ordinaria celebrada el 14 de julio del 2022, con el presente documento me permito efectuar algunas sugerencias adicionales al borrador de la Política Estatal Anticorrupción de Guerrero (borrador PEA), las cuales se describen enseguida:

I. En la página 15 del borrador de la PEA se aborda el tema de la jerarquía de normas con base en la pirámide de Kelsen, argumento que transcribo enseguida:

*“...Es así, como se encuentra integrado el Sistema Estatal Anticorrupción, con las atribuciones que legalmente la normativa que rige la materia le otorga a cada órgano colegiado que la integra, de donde se desprende la importancia y la participación de manera coordinada, como este principio base de la Política Estatal Anticorrupción lo puntualiza; encontrando sustento también en aquellas normas secundarias, generales y orgánicas, enlistadas en el punto que antecede denominado Marco Normativo, y que resultan aplicables a las citadas figuras, mismas que se exponen observando el orden que señala el sistema jurídico escalonado, denominado **pirámide de Kelsen**, el cual, establece que toda norma jurídica obtiene su valor de una **norma superior en jerarquía**, como lo es **nuestra Carta Magna**, ubicándose posteriormente todas las leyes, tratados, reglamentos, acuerdos, circulares, y actos jurídicos particulares o concretos relacionados con la implementación de la política Estatal anticorrupción.”*

Al respecto, sería conveniente efectuar algunas precisiones o comentarios adicionales para que exista compatibilidad entre el texto propuesto y el paradigma que se suscitó a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011.

En efecto, a partir de la citada reforma, en el texto constitucional se incorporaron nuevos principios, instituciones jurídicas y mecanismos para ampliar la protección de los derechos humanos, a saber: distinción entre derechos humanos y garantías constitucionales; cláusula de interpretación conforme; control de convencionalidad;

¹ “**FUNCIONES DEL CONSEJO Y DE SUS INTEGRANTES** (...)

Artículo 8. El Consejo Consultivo, coadyuvará en las actividades siguientes:

a) Colaborar con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, el Comité de Participación Ciudadana, la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador en la construcción de la Política Estatal Anticorrupción. (...)

c) Opinar sobre la metodología e insumos presentados por la Comisión Ejecutiva en la integración de la Política Estatal Anticorrupción.

Artículo 9. Los integrantes del Consejo Consultivo deberán: (...) b) Colaborar, proponer y emitir opinión sobre los asuntos que se traten en las sesiones del Consejo.”

principios interpretativos de los derechos humanos; el bloque de constitucionalidad, entre algunos otros.

Esta nueva concepción provocó modificaciones en el plano teórico y práctico, y una de ellas fue precisamente lo relativo a la jerarquía normativa tratándose de derechos humanos. Sobre el particular, resulta ilustrativo el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.)², cuyo rubro y texto se transcriben enseguida:

“PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el **10 de junio de 2011**, en materia de derechos fundamentales, **el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias:** a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, **las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano.** Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, **el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.**”

Hecha ésta precisión, la sugerencia tiene su origen en el reciente reconocimiento del “**derecho humano a vivir en un ambiente libre de corrupción**”, dadas las graves afectaciones que se generan por dicho fenómeno social, aspecto que le da carácter sustantivo, y además, porque la finalidad no sólo fue lograr su reconocimiento, sino también la implementación de los mecanismos necesarios para su ejercicio y consecución, como lo es el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas homólogos en las Entidades federativas.

A mayor abundamiento, el derecho humano a un ambiente libre de corrupción no es una mera declaración ética contenida en la norma fundamental del país, sino que se reconoce como un bien jurídico inherente a la persona humana y cuya realización efectiva resulta indispensable para su desarrollo

² Registro digital: 2002000. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 799. Tipo: Jurisprudencia.

integral, se encuentra interrelacionado con otros derechos e, incluso, ha sido reconocido en instrumentos internacionales.

En ese sentido, es importante destacar que los Tribunales Federales han reconocido el derecho humano en cuestión, cuyo precedente se encuentra plasmado en la tesis I.9o.P.255 P (10a.)³, que es del tenor literal siguiente:

“DERECHO HUMANO A VIVIR EN UN AMBIENTE LIBRE DE CORRUPCIÓN. NO SE VIOLA POR EL HECHO DE QUE A UNA ASOCIACIÓN CIVIL QUE TIENE COMO OBJETO COMBATIRLA NO SE LE RECONOZCA EL CARÁCTER DE VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO QUE DENUNCIÓ, POR NO ESTAR DEMOSTRADO QUE COMO CONSECUENCIA DE ÉSTE SUFRIÓ UN DAÑO FÍSICO, PÉRDIDA FINANCIERA O MENOSCABO DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES. Si bien conforme a los artículos 6o., 108, 109 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se advierte la existencia de un régimen de actuación y comportamiento estatal, así como de responsabilidades administrativas que tiene como fin tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y, por ende, establecer, en favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en una garantía a su favor para que los servidores públicos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público y, en consecuencia, en el manejo de los recursos públicos y en la transparencia que debe permear en dichos temas; lo cierto es que aun cuando la quejosa, como asociación civil, conforme a su acta constitutiva, tiene como objeto combatir la corrupción y la impunidad a través de demandas, denuncias, quejas, querellas o cualquier instancia administrativa, ello no le da el carácter de víctima u ofendido del delito, si no está demostrado que sufrió un daño físico, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia del delito que denunció en la carpeta de investigación respectiva, por lo que no existe violación al **derecho humano a vivir en un ambiente libre de corrupción**, en virtud de que la Constitución General de la República, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Víctimas, no le dan facultad para participar en un procedimiento penal con dicho carácter.” (Énfasis añadido).

Para mayor precisión se invoca el criterio que se desprende de la sentencia de amparo relativa al expediente 589/2018, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, misma que fue confirmada por el Décimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, al resolver el toca 311/2018, y que en lo conducente señala:

“...Derivado de las condiciones que existen en el país en materia de corrupción, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, por medio del cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, previsto en el artículo 113 de la Carta Magna, y en la que se reconoció que es necesaria la participación activa de la sociedad en el sistema de rendición de cuentas –creación del Comité de Participación Ciudadana-.

Por ello, precisamente, en la reforma constitucional relacionada con el Sistema Nacional Anticorrupción se reconoció la necesidad de que los particulares participaran en dichos tópicos, con la interposición de las quejas o denuncias

³ Época: Décima Época. Registro: 2021043. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo III. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: I.9o.P.255 P (10a.). Página: 2335.

que fueran necesarias para lograr el debido manejo de los recursos en manos del Estado.

De conformidad con lo previsto por los artículos 6, 16, 108, 109, 113 y 134 constitucionales y con la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, puede concluirse válidamente que la Constitución reconoce los derechos fundamentales a la transparencia, honradez y rendición de cuentas respecto del uso de recursos públicos ya que establece un régimen de actuación y comportamiento Estatal, así como de responsabilidades administrativas que tiene como fin:

a) Tutelar el correcto, cabal, ético y lícito desarrollo de la función administrativa y, por ende,

b) Establecer, en favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en una garantía a su favor para que los mencionados servidores públicos –que conforman, en su conjunto, dicha actividad Estatal- se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público –género- y, en consecuencia, en el manejo de los recursos públicos y en la transparencia que debe permear en dichos temas –especie-.

Lo anterior, ya que los recursos económicos de que dispongan las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deben ser administrados con imparcialidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados (artículo 134 constitucional).

De lo expuesto, es dable afirmar que en el orden jurídico mexicano se ha reconocido que todas las autoridades estatales (por conducto de sus servidores y funcionarios públicos) tienen la obligación de llevar a cabo las funciones que les fueron encomendadas, no sólo con eficacia y diligencia, sino con honradez y transparencia –rendición de cuentas-, sobre todo, en los temas relacionados con los recursos públicos que tienen a su cargo y que se han obtenido de la contribución al gasto público que han hecho todos los mexicanos –cultura de legalidad-.

De lo anterior, este juzgador –como lo señaló en el juicio de amparo 1311/2016– desprende que existe un **derecho fundamental a favor de los ciudadanos de vivir en un ambiente libre de corrupción** en el que todos los funcionarios públicos desempeñen su labor con honradez, honestidad ética y transparencia.

Asimismo este juzgador advierte que con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015 el Poder Reformador de la Constitución creó **el Sistema Nacional Anticorrupción el cual es garantía institucional y procesal de la sociedad para vivir en un ambiente libre de corrupción.**”

Con base en lo expuesto, considero que es de suma importancia el que la Política Estatal Anticorrupción de Guerrero contenga estas referencias y, principalmente, que se reconozca el “**derecho humano a vivir en un ambiente libre de corrupción**”, cuyo protección y garantía corresponderá al Estado y sus instituciones.

Asimismo, con esta adhesión se tendrá una visión garantista e instrumental en la defensa y protección del derecho humano señalado, lo que permitirá combatir la corrupción con los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que se dispongan.

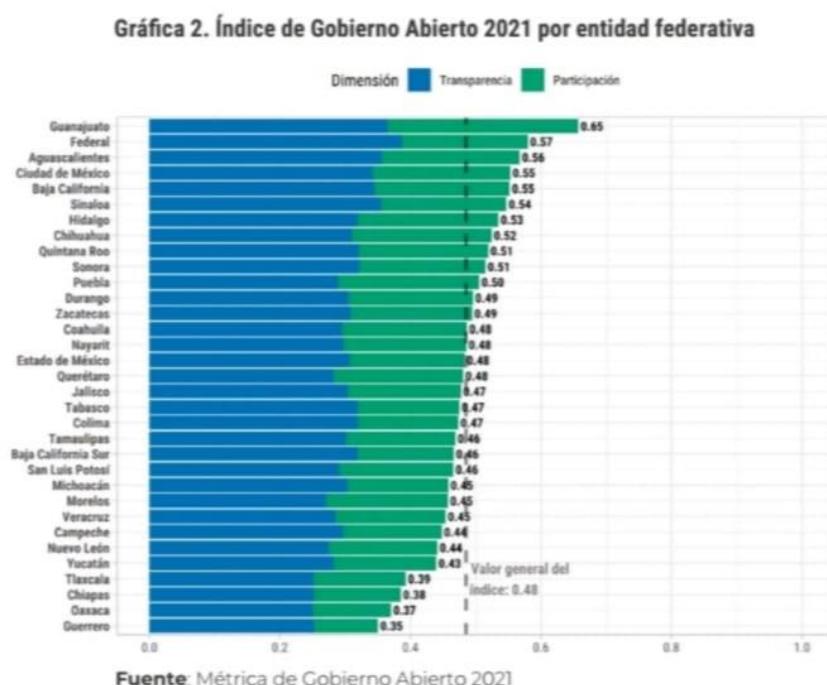
Sobre éste último aspecto, no es menester reiterar los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país, que obligan a implementar acciones decididas en la materia, so pena de responsabilidad internacional; para tal efecto, cito algunos de instrumentos internacionales que han sido ratificados:

1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA).
2. Convención Anticohecho de la OCDE.
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).
4. Objetivos de Desarrollo Sostenible-ONU. **Objetivo 16:** Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, en específico la meta 16.5⁴ de dicho documento.
5. **T-MEC, capítulo 27**, que conmina a los estados parte a adoptar las medidas apropiadas para promover la participación de individuos y grupos fuera del sector público, como las empresas, en prevenir y combatir la corrupción.

II. La Política Estatal Anticorrupción de Guerrero debe partir de un diagnóstico objetivo y, para ello, se requiere de una base científica o soporte documental que le de sustento. Teniendo en cuenta lo anterior, se sugiere que sean agregados los siguientes indicadores:

1. Índice de Gobierno Abierto 2021 por entidad federativa:

Donde se destaca que Guerrero es la peor entidad del país en lo que a participación ciudadana se refiere y el último lugar en transparencia.

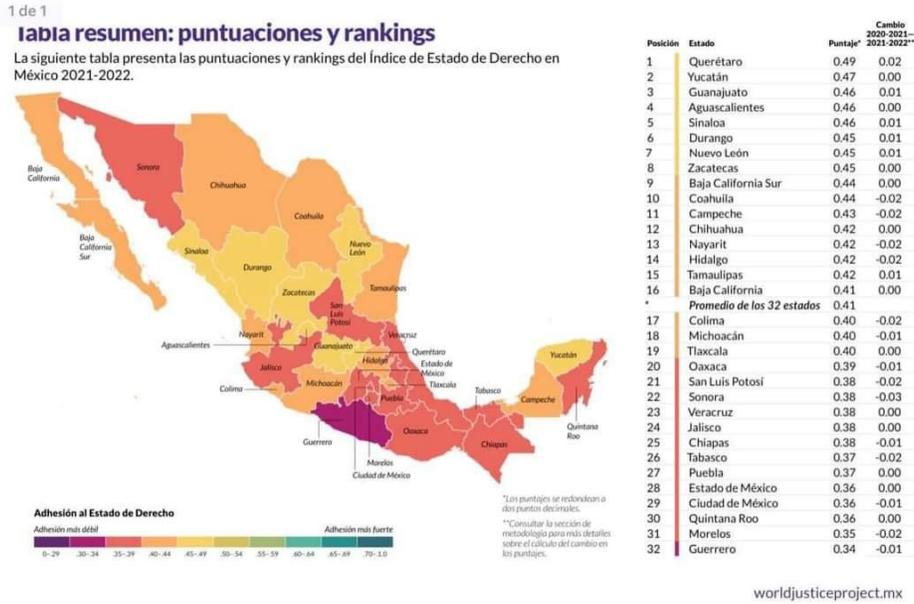


⁴ 16.5 - Reducir la corrupción y el soborno.

2. Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022.

Guerrero obtuvo una puntuación de .34 en una escala de .00 a 1.00, es decir, fue el último lugar en Estado de Derecho. Del índice de referencia sobresalen los siguientes rubros:

- a) Ausencia de corrupción.
- b) Gobierno abierto.
- c) Cumplimiento regulatorio



En suma, partir de un diagnóstico real y objetivo, nos permitirá enfrentar el grave problema de la corrupción que se vive en el Estado de Guerrero.

Agradezco su consideración y envío un cordial saludo.

15 de julio del 2022.

Mtro. Oscar Álvarez González,⁵
Miembro del Consejo Consultivo para la integración de la Política Estatal Anticorrupción.

- C.c.p.** Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero.
- Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁵ Ciudadano guerrerense, sin afiliación partidista y representante en Guerrero de la organización "Nosotrxs".