La ética pública en la profesionalización

de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México

Juan Carlos García Durán

Juan Carlos García Durán

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y es Especialista en Compras Gubernamentales por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
En el ámbito laboral colaboró en el Banco de México hasta el 2017, en dos etapas, la primera, administrando recursos materiales y en el otorgamiento de servicios generales de apoyo durante quince años y; en una segunda época, ejecutando, supervisando y coordinando procesos adquisitivos en las materias de: contratación en adquisiciones, arrendamientos y servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como de enajenación de bienes muebles durante veinte años.
En el Banco de México desempeñó puestos de jefe de oficina y analista, asesor de la Junta de Gobierno, así como Secretario Ejecutivo de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Enajenaciones y el Comité de Obra Inmobiliaria.
Ha sido testigo social en el Estado de México, y actualmente brinda capacitación especializada en materia de contrataciones públicas, además de la elaboración de contenido académico en esa materia.
Ha participado como coordinador académico y ponente en jornadas de ética pública y prevención de la corrupción, así como en diversos eventos relacionados con el análisis de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Su área de investigación aborda las contrataciones públicas en el contexto de la transparencia, los sistemas anticorrupción y las responsabilidades administrativas, además de contar con publicaciones en la Revista de Administración Pública del INAP, sobre el tema.
En el ámbito académico es instructor en materias de contrataciones públicas en el INAP desde el año 2008 y en el Instituto Hacendario del Estado de México a partir del 2019.

La ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública

en los municipios del Estado de México

Juan Carlos García Durán

La ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México

Primera edición, 2020.

Instituto Hacendario del Estado de México, “Centro José María Morelos y Pavón”, sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Calle Federalismo núm. 103, Santiago Tlaxomulco, C. P. 50280, Toluca, Estado de México.
Teléfono: 722 236 05 40.

Investigador: Juan Carlos García Durán.

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:
CE: 207/09/19/20
Impreso en México.

El contenido de la investigación es responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincide con el punto de vista del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningún sistema o método electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información) sin consentimiento por escrito del IHAEM.

La ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública

en los municipios del Estado de México

Juan Carlos García Durán

DIRECTORIO

CONSEJO DIRECTIVO
Secretario de Finanzas y
Presidente del Consejo Directivo
del Instituto Hacendario del
Estado de México

SUBCOMITÉ EDITORIAL

Felipe J. Serrano Llarena
PRESIDENTE

Joaquín R. Iracheta Cenecorta
SECRETARIO TÉCNICO

Laura Marina Hernández Moreno
José Ramón Albarrán y Mora
Erick Sevilla López
Ricardo Peña Rosales
Rosalba Mirafuentes Chávez
Ana Karen Gómez Ángeles
VOCALES

Francisco Curiel Neri
COORDINACIÓN EDITORIAL

Minerva Ayala Jiménez
Edissa B. Vázquez Casas
EDICIÓN Y DISEÑO

Autorización del Consejo Editorial
de la Administración Pública Estatal:
CE: 207/09/19/20

Consejo Editorial de la
Administración Pública Estatal
REVISIÓN EDITORIAL

Diseño de portada
IHAEM

Índice

Pág.

Introducción 9

Capítulo I
Aplicación de la ética pública en los municipios del Estado de México 13

1. Aplicación de la ética pública en los municipios del Estado de México 15
   1.1. Definiciones de ética, ética pública y ética aplicada 15
   1.2. La integridad en el servicio público municipal como elemento para prevenir la corrupción 19
   1.3. Los códigos de ética y su relación con los principios y directrices que rigen en el servicio público 22
   1.4. Aplicación de políticas de ética pública y responsabilidad en el servicio público en los municipios del Estado de México 29

Capítulo II
Profesionalización de la función de las contrataciones públicas en los municipios del Estado de México 33

2. Profesionalización de la función de las contrataciones públicas en los municipios del Estado de México 35
   2.1. Conceptos básicos de profesionalización, capacitación y certificación de competencia laboral 35
   2.2. Análisis de la norma institucional de competencia laboral denominada Dirección de la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal 38
   2.3. Perfil del puesto y requisitos mínimos que deberá tener la persona servidora pública que participe en procedimientos de contratación en los municipios 40
   2.4. Marco legal susceptible de reformarse para promover la profesionalización de la función de las contrataciones públicas 42
   2.5. Propuesta general de norma institucional de competencia laboral denominada Contrataciones públicas, recursos materiales, servicios de apoyo y enajenación de bienes 44

Capítulo III
Las contrataciones públicas municipales en el contexto de Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios 47

3. Las contrataciones públicas municipales en el contexto de Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios 49

3.1. Marco general de las contrataciones públicas 49

3.2. Tipologías de la corrupción en las contrataciones públicas 51

3.3. Análisis de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos a las contrataciones públicas 59

3.4. La calidad de las contrataciones públicas y su importancia en la prestación de los servicios públicos municipales 64

3.5. Aspectos de las contrataciones públicas previstos en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y Municipios y en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, y la importancia de su implementación 69

Capítulo IV
Elementos necesarios para aplicar la ética pública a través de la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México 75

4. Elementos necesarios para aplicar la ética pública a través de la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México 77

4.1. Causas por las cuales no se expiden los Códigos de Ética en los municipios del Estado de México y la importancia de la máxima publicidad en su emisión 77

4.2. Comprobación de que el Código de Ética se encuentre en la página web institucional de los municipios 79

4.3. Solicitudes de información a los municipios respecto a la emisión de sus Códigos de Ética 84

4.4. Resultados de la consulta a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense 94

4.5. Causas por la cuales no se han instalado los sistemas municipales anticorrupción y la importancia de contar con los sistemas para promover y aplicar la ética pública 99

4.6. Propuestas de solución y alternativas para la aplicación de la ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas 112

Conclusiones 114

Mesografía 116

Relación de tablas

Núm.	Denominación	Pág.
1	Puntación y posición que ha ocupado México en Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2009 al 2019	19
2	Perspectiva y clasificación de la corrupción	53
3	Depreciación de bienes muebles e inmuebles	68
4	Obra pública, acciones y servicios relacionados de Ayuntamientos	68
5	Resultados de la revisión de las páginas de internet de los 125 Municipios del Estado de México	80
6	Solicitudes de información pública realizadas	85
7	Concentrado de respuestas de los municipios que atendieron la solicitud de información	89
8	Municipios que respondieron a la solicitud de información	94
9	Municipios que ya emitieron su código de ética	95
10	Municipios que emitieron su código de ética con el fundamento legal correcto	96
11	Municipios que emitieron su código de ética a través de la autoridad o persona servidora pública adecuada	96
12	Forma en que los municipios que hicieron del conocimiento de las personas servidoras públicas el código de ética	97
13	Forma en que los municipios dieron a su código de ética máxima publicidad	98
14	Conformación de la estructura de los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México	99
15	Cantidad de municipios que ya cuentan con Sistema Municipal Anticorrupción	103
16	Respuestas otorgadas por los municipios visitados	108

Relación de figuras

Núm.	Denominación	Pág.
1	Avance en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción	104

Introducción

La investigación aporta a la materia de las contrataciones públicas y específicamente propone la aplicación de la ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública.

El documento se divide en cuatro capítulos, el primero, trata lo relativo al conocimiento y análisis de la ética pública, y promueve la aplicación de la ética a las personas servidoras públicas de los municipios del Estado de México y en especial a las que participan en procedimientos de contratación pública, a efecto de incrementar los niveles de integridad de estos, sin que signifique que las demás funciones del servicio público municipal no lo necesiten, siendo el caso concreto, iniciar en esa actividad ya que se parte de la premisa de que a mayor nivel de integridad, será menor el riesgo de cometer actos de corrupción, resultando una mejor calidad en las contrataciones públicas y por consecuencia mejores servicios públicos municipales, además de ser necesario de inicio que todos los municipios emitan sus códigos de ética con el principio de máxima publicidad.

De igual forma, se analizarán las definiciones de ética, ética pública, ética aplicada, integridad y corrupción y adicionalmente, se determinará la importancia de los códigos de ética formulados tomando como base los principios y directrices que rigen en el servicio público para establecer acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos de los municipios, así como crear las bases mínimas para que las autoridades municipales establezcan políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

El segundo capítulo refiere la profesionalización y certificación de competencia laboral de las personas servidoras públicas y explica que en el Estado de México para ser titular de una unidad administrativa es requisito contar con la certificación en la materia del cargo que desempeñara (para el caso, el Instituto Hacendario del Estado de México cuenta con la Norma Institucional de Competencia Laboral denominada Dirección de la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal, la cual tiene como objeto servir como referente para la evaluación y certificación de las personas que se desempeñan como directoras o directores de administración municipal o equivalentes en los cuales recaen las atribuciones y funciones para realizar procedimientos de contratación y la administración de los recursos materiales y servicios de apoyo).

El proceso de certificación es el medio idóneo para introducir la ética pública a las Personas Servidoras Públicas (PSP) que ocupen en los municipios los puestos de directoras o directores de administración o sus equivalentes, sin perjuicio de la utilización de otros instrumentos.

Asimismo contempla las definiciones de profesionalización, capacitación, certificación, competencia laboral y función; y se realiza un análisis de la Norma Institucional de

Competencia Laboral Dirección de la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal, así como del perfil del puesto y los conocimientos básicos, pero elementales que en principio deben tener las PSP que participen en procedimientos de contratación de tal manera que esta norma sea la base para contar con una que se refiera exclusivamente a las contrataciones públicas y que contemple recursos materiales, servicios de apoyo, planeación, programación, presupuestación y sistematización, ejecución de procedimientos, seguimiento de contratos y desde luego la administración de bienes considerando registro, resguardo, baja y disposición final; alineando el conocimiento específico de las contrataciones públicas con el de la ética pública. Complementariamente se identifican las leyes que se deben reformar para que las funciones de contrataciones públicas sean realizadas por personas que en primer lugar honren el servicio público y que cumplan con los requisitos correspondientes.

El tercer apartado hace alusión a las contrataciones públicas desde el contexto de lo previsto en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, las cuales contienen disposiciones específicas dirigidas a las PSP que participan en dichos procedimientos. Al respecto la Ley del Sistema Anticorrupción contempla la creación de una plataforma digital estatal que contará con un sistema en el que se encuentren registradas todas las PSP que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas y otro sistema de información pública en contrataciones.

Por su parte la Ley de Responsabilidades Administrativas observa un régimen especial para las PSP que participan en procedimientos de contrataciones públicas, en el cual se prevé que la plataforma digital estatal a la que se refiere la Ley del Sistema Anticorrupción incluirá en un sistema específico, los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, entre ellos la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato y la enajenación de bienes muebles. De acuerdo con la Ley, los formatos y mecanismos para registrar la información serán determinados por el comité coordinador y la información deberá ser puesta a disposición de todo público a través del portal de internet de los entes públicos, incluidos los municipios, de ahí que resulte necesario que en esta investigación se determinen las causas por las cuales en la mayoría de los estos no se han instalado los sistemas municipales anticorrupción.

En este apartado se definen las contrataciones públicas y las tipologías de la corrupción, la calidad de las contrataciones y su importancia en la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios. Adicionalmente se revisan las disposiciones específicas que se refieren a las contrataciones públicas, tanto de la Ley del Sistema Anticorrupción como de la Ley de Responsabilidades Administrativas, haciendo especial énfasis a la Plataforma Digital Estatal en lo que concierne al sistema de servidores públicos que intervienen en procedimientos de contratación y el sistema de información pública de contrataciones, señalando en qué sentido es posible realizar una propuesta que inhiba las conductas contrarias a la legalidad; y se suman las recomendaciones del estudio que respecto de las

contrataciones públicas del Estado de México realizó la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

La sección cuarta refiere los códigos de ética que por disposición del artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, busca identificar:

1. Qué municipios del Estado de México emitieron su Código de Ética y otros aspectos inherentes al propio código; en especial conocer, en cuanto a los que ya se expidieron por qué no se divulgan conforme al principio de máxima publicidad, si es el caso.
2. Las causas por las cuales no se han instalado la totalidad de los Sistemas Municipales Anticorrupción y dar cumplimiento irrestricto a la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Integra información obtenida de las PSP municipales o bien resultantes de solitudes de información al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, logrando información y datos necesarios para determinar el estado que guarda la elaboración y expedición de los códigos de ética en los municipios, así como de la problemática presentada en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción.

Adicionando el análisis de la información para realizar propuestas de solución y alternativas para que se aplique la ética pública en la profesionalización de las PSP que participan en procedimientos de contratación públicas en los municipios del Estado de México.

Finalmente se presentan conclusiones, en un sentido propositivo, encaminadas a que la presente investigación se constituya en una aportación en la prevención de la corrupción, el fomento de la ética en el servicio pública y la profesionalización de quienes intervienen en las contrataciones públicas.

Capítulo I
Aplicación de la ética pública en los municipios del Estado de México

1. Aplicación de la ética pública en los municipios del Estado de México

1.1. Definiciones de ética, ética pública y ética aplicada

La definición de la ética señala que "es la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. Estudia y explica el porqué de la conducta humana y propone formas deseables para actuar. Se posee ética cuando se logra establecer, para uno mismo, un conjunto de virtudes que se tornan principios bajo los cuales se rige la conducta." (Bautista, 2009: 22)

En lo que se refiera a la ética pública "cuando se habla de Ética pública, no es que se trate de una ética especial para este sector, se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacía el interés público. En palabras de Weber implica lograr una "ética de la responsabilidad". (Bautista, 2010: 24) "La ética Pública señala principios y normas para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que agrupa valores y virtudes orientadas por el espíritu de servicio público y tiene como fuente básica la evolución humana". (Id)

En lo que corresponde a una definición de la ética aplicada, es la propia ética, pero dirigida a las personas servidoras públicas, PSP, en este caso concreto para aquellas que prestan sus servicios en los municipios del Estado de México. (Id)

En cuanto a "la Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La Ética de la función pública es la disciplina del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por lo tanto, la Ética es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos". (Bautista, 2010: 96-97)

Una vez conocidas las definiciones, se hace necesario establecer la relación de las mismas con el objeto de esta investigación, los procedimientos de contratación pública, que son los medios a través de los cuales los municipios del Estado de México adquieren y contratan los bienes y servicios para la prestación de los servicios públicos que les corresponden, por lo que la relación se establece partiendo de la premisa de que aplicando la ética pública se fortalece la integridad en el servicio público municipal y se incrementa por consecuencia la calidad y cantidad de los servicios públicos.

La ética aplicada al servicio público municipal reviste importancia, ya que es necesario tomar en cuenta que el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios dispone que "los entes públicos están, obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto y la actuación ética y responsable de cada servidor público".

Por su parte el artículo 6 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, prevé que "todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Estatal o municipal y la actuación ética y responsable de sus servidores públicos".

En ese sentido, si la propia Ley de Responsabilidades Administrativas contiene el imperativo de que sean lo entes públicos, en este caso los municipios del Estado de México a los que les corresponde crear las condiciones estructurales y normativas para fomentar la actuación ética y responsable de sus servidores públicos, se hace necesario determinar en primer lugar como se deben crear en los municipios las condiciones iniciales.

Por dichas razones cuando en los artículos de las leyes citadas se habla de condiciones, estas se refieren al "estado, situación especial en que se halla alguien o algo." Mientras que el aspecto estructural que de acuerdo a la misma fuente se refiere a: "Perteneciente o relativo a la estructura." Siendo el caso que la estructura es la: "Disposición o modo de estar relacionadas las distintas partes de un conjunto". (DLE, 2019)

Las condiciones estructurales que deben crear los municipios para fomentar y aplicar la ética en las PSP son precisamente aquellas que estén encaminadas a que dichas personas se mantengan en un estado o situación en el que toda su actuación tenga relación con los elementos contendidos en la definición de ética; complementado con la condición normativa que será el conjunto de normas legales aplicables al actuar de las personas de los municipios, lo que se traduce en que es necesario el conocimiento de las disposiciones legales aplicables a la función.

Una vez que se determinó, el cómo se deben crear la condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y la actuación ética y responsable de sus PSP, es importante, entender que es actuación ética y responsable.

Es el caso que en la definición de ética se identifican los siguientes elementos: actitud, hábito y costumbre, conducta humana, virtud y principios.

La actitud es la "disposición de ánimo manifestada de algún modo". Asimismo, el término ánimo que se contiene en el de actitud, es la "cualidad positiva para desarrollar una determinada actividad". (DLE, 2019)

Los municipios mexiquenses como entes obligados deberán contar con una primera condición estructural para fomentar la ética pública en las PSP, allegarse de personas que cuenten con condiciones positivas para desempeñarse como servidores públicos, es decir, que tengan el deseo de servir a la ciudadanía y no servirse de la misma como lamentablemente ocurre en muchos de los casos. Un ejemplo de una cualidad positiva para desarrollar una determinada actividad lo es desde luego el conocimiento del puesto y de las funciones a desempeñar.

El hábito se entiende como el "modo especial de proceder o conducirse adquirido por repetición de actos iguales o semejantes, u originado por tendencias instintivas." Segunda condición estructural que deberá crear el ente público municipal que permita contar con PSP que tengan o adquieran el hábito de repetir actos u acciones positivas, evitando actos de manera irreflexiva e impersonal.

La costumbre, señala la "manera habitual de actuar o comportarse; o práctica tradicional de una colectividad o de un lugar". El elemento debe propiciar que las PSP adquieran que su forma habitual de actuar sea privilegiando el interés público y no sus intereses personales o de grupos.

La conducta, es la "manera como las personas se comportan en su vida." Los municipios como ente públicos y sujetos de la Ley de Responsabilidades Administrativas, deberán propiciar que el comportamiento de las PSP sea acorde a los principios que rigen en el servicio público.

En cuanto a la virtud, es la "disposición de la persona para obrar de acuerdo con determinados proyectos ideales como el bien, la verdad, la justicia y la belleza." Esta adquiere relevancia en la procuración y concreción del bien común, así como la rendición de cuentas con datos y documentos confiables complementados con el acceso a la justicia en el primer nivel de gobierno para fomentar la actuación ética y responsable de PSP.

Por su parte, un principio es la norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta. (RAE, 2019) Tal condición estructural, estriba en el artículo 5 de la Ley del Sistema Anticorrupción donde señala que son principios rectores del servicio público: la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad, competencia por mérito y rendición de cuentas, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

En cuanto al objeto de los principios rectores y directrices "tienen como propósito establecer guías de comportamiento en la conducta de los sujetos de la ley y en la aplicación de la misma.." (Cortés, Kaiser y Roldán, 2016)

Por su parte el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas dispone que todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales deberá observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad,

objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

Lo anterior significa que los municipios como entes públicos deberán emitir sus códigos de ética generales y específicos tomando como base los principios que rigen el servicio público que, además de ser una condición estructural, también adquiere la naturaleza de condición normativa ya que se dispone que, para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.
III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades.
VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constituciones Federal y Local, así como en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.
VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido, tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.
IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.
X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado de México. (LRAEMyM, 7;2017:25-26)

Una vez determinadas las condiciones estructurales y normativas que fomentan la actuación ética y responsable de las PSP municipales, se estará en presencia de una actuación ética cuando en los servidores públicos de los municipios encuentren cualidades positivas, formas correctas de proceder y conducirse, privilegien el interés público, que su

comportamiento sea acorde a los principios que rigen en el servicio público y que sean virtuosas procurando el bien común de la ciudadanía.

1.2. La integridad en el servicio público municipal como elemento para prevenir la corrupción

En el año 2018, México ocupó el lugar 138 de 180 en el Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción 2018 (Expansión, 2018). Dicha posición tiene origen en la carencia de integridad de los servidores públicos, en la propia ciudadanía y la sociedad civil que no cuestiona ni denuncia a los servidores públicos en lo relativo a la calidad y cantidad de los servicios públicos e inadecuada aplicación y ejercicio del gasto del erario.

El Instituto Mexicano de la Competitividad en 2017, refirió al respecto que a pesar de los esfuerzos por establecer un nuevo sistema anticorrupción, México volvió a caer en el Índice de Percepción de la Corrupción que realiza todos los años la organización Transparencia Internacional (TI). En esta edición, se ocupa el lugar 135 de 180 naciones evaluadas, mientras que en el mismo estudio de 2016 se ubicó en el sitio 123 de 176.

Si se toma como punto de referencia el año 2009 podemos observar es tendencia que la percepción de los altos niveles de corrupción en México se incrementó considerablemente del año 2009 al 2018, como se podrá observar en la siguiente tabla:

Tabla 1
Puntación y posición que ha ocupado México
en Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2009 al 2019

Año	Puntuación	Posición	Relación con el año anterior
2009	33	89	
2010	31	98	↑
2011	30	100	↑
2012	34	106	↑
2013	34	106	=
2014	35	103	↓
2015	35	95	↓
2016	30	123	↑
2017	29	135	↑
2018	28	138	↑
2019	29	130	↓

Fuente: Elaboración propia con información tomada de transparencia.org.es

De acuerdo con Transparencia Internacional en el Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción 2019 (publicado el 22 de enero de 2020), México ocupa el lugar 130 de 180 países lo que implica que pasó a la posición 130 de la 138 que tenía en el 2018.

Los resultados obtenidos funcionaron para detener la caída en la que México había entrado desde 2015, no obstante, sigue siendo el peor evaluado entre los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, en la posición 36 de los 36 países miembros. La calificación de México lo coloca en el último lugar entre los miembros de la OCDE; grupo de países que engloba el 80% del comercio e inversiones mundiales. En comparación con América Latina, México está por debajo de Chile (67 puntos), Colombia (37 puntos), Brasil (35 puntos), El Salvador (34 puntos) y Bolivia (31 puntos), y por encima de República Dominicana (28 puntos), Paraguay (28 puntos), Guatemala (26 puntos) y Honduras (26 puntos). (Expansión, 2020)

De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad (2017), el Índice de Percepción de la Corrupción, IPC, mide aspectos como el gobierno abierto, rendición de cuentas, libertad de expresión, transparencia, niveles de integridad en el servicio público y acceso igualitario a la justicia.

En tanto en España, de acuerdo a Transparencia Internacional (2019), el Índice de Percepción de la Corrupción mide la corrupción del sector público, o ciertos aspectos de ésta, incluyendo:

- Soborno.
- Desvío de fondos públicos.
- Uso del cargo público para beneficio privado.
- El nepotismo en la función pública.
- Captura del Estado.
- La incapacidad del gobierno para hacer cumplir los mecanismos de integridad.
- El enjuiciamiento efectivo de los funcionarios corruptos.
- La burocracia y la excesiva carga burocrática.
- La existencia de leyes adecuadas sobre divulgación de información financiera, prevención de conflictos de intereses y acceso a la información.
- Protección legal para denunciantes, periodistas e investigadores.

Según las dimensiones incluidas en fuentes externas, los siguientes aspectos no se incluyen en el Índice de Percepción de la Corrupción, IPC:

- Experiencias personales de corrupción.
- Fraude fiscal.
- Flujos financieros ilícitos.
- Extensión de los facilitadores de la corrupción (abogados, contadores, asesores financieros, entre otros).
- Blanqueo de capitales.

- Cualquier tipo de corrupción del sector privado.
- Economías y mercados informales.

Cabe señalar que no se trata de realizar una comparación de los aspectos que se toman en cuenta para medir el Índice de Percepción de la Corrupción tanto en México como en España, más bien la intención es destacar la importancia de la integridad en el servicio público como un aspecto en el que los entes obligados tendrán que concentrar sus esfuerzos a efecto de fortalecerla y que la misma sea un elemento para prevenir la corrupción.

El Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2018, enmarca a la integridad y refiere que las personas servidoras públicas actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, convencidas en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de su conducta frente a todas las personas.

Resulta indubitable que para mitigar y prevenir la corrupción se hace necesario elaborar políticas públicas encaminadas a fortalecer la integridad en las personas servidoras públicas de los municipios del Estado de México, considerando que uno de los objetivos de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios previsto en su artículo 2, fracción IX, es establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos de la Entidad y municipios, así como crear las bases mínimas para que las autoridades estatales y municipales establezcan políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público. Es precisamente, en el cumplimiento de ese deber donde la integridad en el servicio público municipal se convierte en un elemento para prevenir la corrupción, pero en ocasiones no se puede fortalecer y asegurar lo que no se conoce, sin que esto signifique que en el servicio público no se carezca de la misma, de ahí que sea necesario determinar que se entiende por integridad.

Ser íntegro se refiere a la forma en que se comporta una persona hacia los demás, (Flores, 2019: 153) y según la Real Academia de la Lengua Española, de manera recta, proba e intachable.

Por la naturaleza pública de la función, los servidores públicos deben actuar de manera congruente con los principios que rigen el desempeño de un empleo, cargo o comisión, con un compromiso para ajustar su conducta a la ética que responda al interés público, y de esta manera, contribuir para generar certeza en que las demás personas pueden confiar en su actuación. Este valor tiene sustento en otros valores y cualidades del servidor público como la honestidad, autoestima, respeto por sí mismo, responsabilidad, disciplina, lealtad, pulcritud y firmeza. -Todas las constituciones democráticas modernas recogen el derecho fundamental a la integridad moral-.

En el Código Ético y de Conducta de los Cargos Públicos y Personal Eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2014: 91), integridad la define como la adhesión sistemática y permanente de los cargos públicos y asimilados a los principios de honestidad, imparcialidad, objetividad, transparencia, respeto al marco jurídico y a todas las personas que, independiente de su condición, intervengan en ese entorno público o se relacionan con él, así como la actuación bajo parámetros de responsabilidad en la gestión de los asuntos de su competencia.

Una vez que se conoce que la integridad implica un comportamiento probo, recto e intachable y que aplicada la integridad al servicio público municipal las PSP de esos entes públicos deberán ceñirse a los principios y directrices que rigen el servicio público previstos en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, comprometiéndose las personas a un comportamiento ético que satisfaga el bien común, todo ello encaminado a que la ciudadanía les otorgue su confianza.

Ahora bien, ¿qué se requiere para que en los Municipios del Estado de México sea posible establecer acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de sus personas servidoras públicas?, Al efecto, como probable respuesta se deberá establecer políticas públicas tendientes a la profesionalización de las personas que participan en procedimientos de contratación pública; materia en la cual, desafortunadamente se propician situaciones de corrupción, no obstante, esta profesionalización deberá estar acompañada con el conocimiento de la ética pública y una vez alineada vendrá la integridad en su acepción más simple, que lleve a la PSP a presentar un comportamiento recto, probo e intachable y desde luego apegado a los principios que rigen en el servicio público y observando las directrices que las personas servidoras públicas deben cumplir en su empleo, cargo o comisión.

1.3. Los códigos de ética y su relación con los principios y directrices que rigen en el servicio público

El artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios dispone que los servidores públicos deberán observar el código de ética o disposiciones relativas que al efecto sea emitido por la Secretaría o los Síndicos municipales, conforme a los lineamientos que emita la Ley del Sistema, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño. En adición señala, que el código de ética y las disposiciones relativas que emitan los municipios, los órganos constitucionales autónomos, deberán hacerse del conocimiento de sus servidores públicos, así como darle la máxima publicidad.

En tanto, en la Fracción I del artículo 50 de la Ley citada marca que incurre en falta administrativa no grave, el servidor público que, con sus actos u omisiones, incumpla o transgreda la obligación de cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás

servidores públicos, a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere esta Ley.

Producto de la lectura de las disposiciones se identifica la importancia que tienen los códigos de ética en el servicio público como instrumentos para prevenir las conductas indebidas destacando la intención que conforme a la Ley deben tener los códigos, que particularmente, es que en la actuación de las PSP de los municipios del Estado de México impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

Sin embargo, surge una cuestión inicial, si las PSP de los municipios, en este caso, el Secretario o el Síndico o Síndicos de los Ayuntamientos del Estado de México han asimilado la importancia de contar con un código de ética general y los códigos de ética específicos para cada una de las funciones que se desempeñan en los municipios, a efecto de que en las personas que laboran, impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y oriente su desempeño en los términos que se dispone en el artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas.

Por lado, caben las interrogantes, de que sí al momento de la emisión, el código de ética en cada municipio se hizo del conocimiento de las PSP de estos entes públicos y si se les dio la máxima publicidad a la que obliga la Ley.

Atento a las interrogantes planteadas, se hace imprescindible determinar que son los códigos de ética, y de qué forma se deben de hacer del conocimiento de las PSP de los municipios y sobre todo que se debe entender por la máxima publicidad que se les debió de haber dado a dichos códigos para posteriormente establecer la relación de los códigos de ética con los principios y directrices que rigen en el servició público.

El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos señalando además principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores, así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. (Bautista 2009: 21-22)

Atendiendo la definición, un código de ética debe contener los siguientes aspectos:

1) Declarar las actitudes o cualidades esperadas por parte de las personas servidoras públicas.
2) Señalar principios éticos exclusivamente aplicables al ámbito laboral.
3) Abarcar un compendio de valores y antivalores
4) Incluir una lista de responsabilidades y obligaciones legales.

Es conveniente que en la elaboración de estos códigos participen los propios ejecutores de las tareas, es decir, los servidores públicos, aunque la redacción y emisión final debe ser elaborada por un experto en la materia. Así, los contenidos de dichos códigos serán producto de la convicción de aquéllos que van a ponerlos en práctica. (Diego, 2009: 21-22)

En cuanto al requisito de cómo se deben hacer del conocimiento de las PSP de los municipios del Estado de México, los códigos de ética, es menester acotar que el ente público a través de sus autoridades deberá entregar un ejemplar del código de ética de manera personal y directa a la persona servidora pública, incluso recabando acuse de recibo.

Respecto a la máxima publicidad que los entes obligados deben de dar a los códigos de ética, se hace necesario recurrir a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipio, la cual en el artículo 9, fracción VII la define que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Para el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2007: 25) la máxima publicidad es un precepto que se deriva lógicamente del principio de publicidad de la información gubernamental. Por eso, las excepciones deben ser aplicadas en forma restrictiva y limitada, sólo cuando existan los elementos que justifiquen plenamente su aplicación. En la práctica pueden suscitarse dudas legítimas sobre el alcance de las excepciones. Por ello, el principio de máxima publicidad orienta la forma de interpretar y aplicar la norma, sea en el ámbito administrativo o jurisdiccional, para en caso de duda razonable, optar por la publicidad de la información. En ese sentido, la interpretación del principio establecido en la fracción I de la iniciativa que se dictamina implicará que los sujetos obligados, en el caso de duda entre la publicidad o reserva de la información, deberán favorecer inequívocamente la publicidad de la misma.

En lo que respecta a las condiciones que deberán cumplir los códigos de ética para cumplir con el requisito de que se les dio la máxima publicidad, de acuerdo a la definición legal de la misma, los entes obligados deberán acreditar que dicho código es público, completo y oportuno y accesible. Entendiéndose por público que es conocido o sabido por todos (DEL, 2019), mientras que completo implica que se debe publicar todo el código sin reservarse ninguna parte.

En cuanto a las condiciones de que el código debe ser oportuno y accesible, la fracción, VIII del artículo 9 de la Ley en materia de transparencia refiere la definición de datos abiertos como los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las características de accesibles (los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito) y oportunos (son actualizados, periódicamente, conforme se generen).

El principio de máxima publicidad implica todo, y en esa totalidad los entes obligados deben considerar que la publicación de los códigos de ética se realice en la página de Internet de cada Ayuntamiento, sin perjuicio de que se deberán de buscar los medios de comunicación idóneos a efecto de que también los habitantes del municipio tengan conocimiento que existe y que en éste se definen las actitudes de las PSP y en el que se señalan los principios éticos aplicables sus funciones y actividades, es decir, en los mismos términos con lo que se les da difusión a los bandos de gobierno.

En lo que corresponde a la relación de los códigos de ética con los principios y directrices que rigen en el servicio público, la misma se establece puntualmente, en los referidos códigos de ética donde se plasman los principios que rigen en el servicio público previstos en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Los principios que rigen el servicio público son entre otros la disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público con base en el acuerdo a los Lineamientos para la emisión del Código de Ética, y el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2018, así como en el acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para establecer las bases de la integración, organización, atribuciones, y funcionamiento de los Comités de Ética de las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Organismos Auxiliares del Estado de México, publicado en la *Gaceta de Gobierno del Estado de México* el 24 de junio de 2019.

El segundo acuerdo citado no les aplica a los Municipios del Estado de México, ya que está dirigido a las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Organismos Auxiliares del Estado de México, por lo que los municipios deberán emitir sus códigos de ética atendiendo el Acuerdo emitido el 12 de octubre de 2018 por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, tomando en cuenta que los mismos son entes públicos y sujetos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, atendiendo también que el Acuerdo señala expresamente que aplica a todos los niveles de gobierno.

De este modo, en el Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en específico al código de ética, en su artículo cuarto, señala que el mismo se constituirá un elemento de la política de integridad de los entes públicos, para el fortalecimiento de un servicio público ético e íntegro. Será el instrumento que contendrá los principios y valores considerados como fundamentales para la definición del rol del servicio público y que buscará incidir en el comportamiento y desempeño de las PSP, para formar una ética e identidad profesional compartida y un sentido de orgullo de pertenencia al servicio público.

Asimismo, también señala que el Código de Ética establecerá mecanismos de capacitación de las PSP en el razonamiento sobre los principios y valores que deberán prevalecer en la toma de decisiones y en el correcto ejercicio de la función pública en una situación dada.

En lo que corresponde a los principios que rigen al servicio público previstos en el Acuerdo citado, se refieren en el Artículo Quinto (LGRA; 2018) que el Código de Ética que emitan las Secretarías y los Órganos Internos de Control deberá contener los principios constitucionales y legales que rigen al servicio público:

a) Legalidad: Las personas servidoras públicas hacen sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
b) Honradez: Las personas servidoras públicas se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.
c) Lealtad: Las personas servidoras públicas corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
d) Imparcialidad: Las personas servidoras públicas dan a la ciudadanía, y a la población en general, el mismo trato, sin conceder privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
e) Eficiencia: Las personas servidoras públicas actúan en apego a los planes y programas previamente establecidos y optimizan el uso y la asignación de los recursos públicos en el desarrollo de sus actividades para lograr los objetivos propuestos.
f) Economía: Las personas servidoras públicas en el ejercicio del gasto público administrarán los bienes, recursos y servicios públicos con legalidad, austeridad y disciplina, satisfaciendo los objetivos y metas a los que estén destinados, siendo éstos de interés social.
g) Disciplina: Las personas servidoras públicas desempeñarán su empleo, cargo o comisión, de manera ordenada, metódica y perseverante, con el propósito de obtener los mejores resultados en el servicio o bienes ofrecidos.
h) Profesionalismo: Las personas servidoras públicas deberán conocer, actuar y cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas de conformidad con las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuibles a su empleo, cargo o comisión, observando en todo momento disciplina, integridad y respeto,

tanto a las demás personas servidoras públicas como a las y los particulares con los que llegare a tratar.

i) Objetividad: Las personas servidoras públicas deberán preservar el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general, actuando de manera neutral e imparcial en la toma de decisiones, que a su vez deberán de ser informadas en estricto apego a la legalidad.

j) Transparencia: Las personas servidoras públicas en el ejercicio de sus funciones privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan; y en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto, protegiendo los datos personales que estén bajo su custodia.

k) Rendición de cuentas: Las personas servidoras públicas asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican y justifican sus decisiones y acciones, y se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

l) Competencia por mérito: Las personas servidoras públicas deberán ser seleccionados para sus puestos de acuerdo a su habilidad profesional, capacidad y experiencia, garantizando la igualdad de oportunidad, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos mediante procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.

m) Eficacia: Las personas servidoras públicas actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.

n) Integridad: Las personas servidoras públicas actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, convencidas en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de su conducta frente a todas las personas o con las que se vinculen u observen su actuar.

o) Equidad: Las personas servidoras públicas procurarán que toda persona acceda con justicia e igualdad al uso, disfrute y beneficio de los bienes, servicios, recursos y oportunidades.

Es importante considerar que los principios que rigen el servicio público previstos el Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética son quince, mientras que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas son once. Al respecto, los principios de equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito están previstos en el artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, es necesario atender que en el multicitado Acuerdo y derivado de lo previsto en el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, señala que el código de ética será emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control de los entes públicos, mientras que el artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios dispone que el código de ética será emitido por la Secretaría o los Síndicos municipales, conforme a los lineamientos que emita la Ley del Sistema de ahí que se presente un conflicto en cuanto a su emisión. Dicha problemática deberá ser resuelta por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

En lo que corresponde a las directrices que debe observar el servidor público municipal en su empleo, cargo o comisión, de conformidad con el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios son:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.
III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades.
VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constituciones Federal y Local, así como en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.
VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido, tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.
IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.
X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado de México.

1.4. Aplicación de políticas de ética pública y responsabilidad en el servicio público en los municipios del Estado de México

Tanto en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, así como en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios está prevista la obligación de los municipios como entes públicos a los que les aplica dichas leyes, instrumentar y aplicar políticas de ética pública y responsabilidad en el servicio público, por lo que en principio parecería suficiente con el conocimiento inicial de las leyes para instrumentar las mencionadas políticas -debería de ser suficiente- no obstante, al mes de mayo de 2020 no se han instalado en su totalidad los sistemas municipales anticorrupción, por tanto, no es posible dar paso al establecimiento de las políticas públicas en los Municipios.

Lo anterior no es impedimento para tener presente que las políticas públicas previstas en las leyes citadas.

Por la importancia que reviste, de manera previa se reflexiona sobre el entendimiento del concepto de política.

Derivado del adjetivo de polis (politikós) que significa todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público y también sociable, el término ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles titulada política, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, funciones, las divisiones del estado y sobre las varias formas de gobierno, predominantemente en el significado de arte o ciencia de gobierno. (Bobbio, Matteucci, 1982: 1240).

En lo que corresponde a políticas públicas, es un término que se usa para referirse a las orientaciones o directrices de un gobierno respecto de un asunto o campo para alcanzar un fin determinado. Destacan por su importancia las políticas de salud, educación, seguridad nacional, defensa, vivienda, entre otras. (GTPPP YEAP, 2005: 77)

Retomando, en la Ley del Sistema Anticorrupción y la Ley de Responsabilidades Administrativas, ambas del Estado de México y Municipios se inscribe la obligación de los entes públicos de aplicar políticas públicas, es decir en primer lugar deberán emitir las orientaciones o directrices para aplicar la ética pública en los municipios y fomentar una cultura de la integridad en las PSP.

En ese sentido, es necesario que en los municipios se atienda el cumplimiento de las leyes en la materia, emitiendo políticas para aplicar la ética pública en las que se establezcan, las bases para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, transparencia, fiscalización y control de los recursos públicos, considerando el principio de máxima publicidad; además de las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que las autoridades estatales

y municipales establezcan políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Para alcanzar tal cometido, en primer lugar, es necesario que en todos los gobiernos locales se concluya con la instalación de los sistemas municipales anticorrupción y una vez instalados el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción los apoye en lo que corresponde, a efecto de que las políticas de ética pública que se establezcan a nivel estatal se repliquen a nivel municipal, desde luego atendiendo a las condiciones de cada municipio.

En segundo lugar, es necesario que tanto el Comité Coordinador del Sistema Estatal y los Comités Coordinadores de los Sistemas Municipales, consideren los estudios que respecto a la integridad en México ha elaborado la OCDE entre los que se encuentra el estudio de la OCDE sobre integridad en México: adoptando una postura más firme contra la corrupción, y el Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: respondiendo a las expectativas de los ciudadanos, (OCDE, 2019: 25-26), de éste último se destaca por su importancia y objeto de la investigación que:

El Código de Ética mexicano se aplica a todos los funcionarios públicos y abarca los cinco principios constitucionales y 11 valores. El punto fuerte del Código es que ofrece una breve explicación de cada principio y valor.

Con el fin de crear una mayor comprensión y sentido de apropiación por parte de los servidores públicos, la Secretaria de la Función Pública ha llevado a cabo 123 acciones de sensibilización para más de 7 000 servidores públicos, como talleres, conferencias o cursos de formación.

El marco de Ética se refuerza con las reglas de integridad y los códigos de conducta específicos de cada entidad, incluidos los principios, valores y reglas de integridad, los cuales son elaborados por las entidades con base en el Código de Ética. Sin embargo, la cantidad de principios y valores dificulta la claridad del código y podría causar confusión. Los principios y los valores son a veces redundantes, por ejemplo, la igualdad y la no discriminación y la igualdad de género. Por tanto, México podría considerar reducir el número de valores para hacerlos más fáciles de recordar, más significativos y menos confusos. La ciencia cognitiva ha demostrado que lo más adecuado es trabajar a partir de cinco a nueve valores (Miller, 1956: 4).

Al concentrarse en algunos valores seleccionados, se consigue una mayor claridad. Dentro de la OCDE, varios países han decidido centrarse en los valores clave en lugar de sobrecargar el código. Por ejemplo, en Australia los valores del servicio público se redujeron de quince reglas a cinco valores para recordarlos con mayor facilidad. Bajo la dirección de la SFP, México podría invitar a los funcionarios públicos a participar en la elección de los principios más pertinentes para el servicio público, para crear un sentido de apropiación y una identidad común entre ellos.

En el caso de Colombia se consultó a los funcionarios públicos para seleccionar cinco valores, con miras a asegurarse de que fueran pertinentes para las tareas de su sector, logrando construir el Código de Integridad de Colombia, En 2016 el Ministerio de Función Pública de Colombia inició un proceso para definir un Código de Integridad General. Por medio de un ejercicio participativo que involucró a más de 25 000 servidores públicos mediante diferentes mecanismos, se seleccionaron cinco valores fundamentales: honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia. Además, cada entidad pública tiene la posibilidad de integrar hasta dos valores o principios adicionales para responder a las especificidades organizacionales, regionales y/o sectoriales.

Capítulo II

Profesionalización de la función de las contrataciones públicas en los municipios del Estado de México

2. Profesionalización de la función de las contrataciones públicas en los municipios del Estado de México

2.1. Conceptos básicos de profesionalización, capacitación y certificación de competencia laboral

A efecto de conocer que se entiende por profesionalización en su definición más simple es necesario recurrir como lo hemos estado realizando al Diccionario de la Lengua Española, en ese sentido se deberá entender por:

La profesionalización es darle carácter de profesión a una actividad. (DEL, 2019) y es precisamente lo que se propone en esta investigación, dar el carácter de profesión a la función de las contrataciones públicas partiendo de la premisa de que, a mayor conocimiento, mejor calidad en los procedimientos de contratación y consecuentemente un eficaz aprovechamiento de los recursos públicos, lo que redundará en mejores servicios públicos en los Municipios del Estado de México.

No obstante, la profesionalización de la función de las contrataciones públicas no se concibe de manera aislada y debe estar precedida por un sistema y de acuerdo con lo señalado en la obra Profesionalización del Servicio Público en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México (2017: 27) establece que el sistema de profesionalización deberá conformarse por la definición del catálogo de puestos; implantación de un régimen escalafonario, el cual deberá contar como mínimo de los factores de preparación, eficiencia y antigüedad; estructuración de programas de capacitación y desarrollo; y disposiciones para que los servidores públicos desde su ingreso tengan los medios para su ascenso.

Entendiendo que la profesionalización es un sistema, el estudio se enfoca en la necesidad de que exista la profesionalización de las PSP que realizan procedimientos de contratación en los municipios del Estado de México.

El Informe de la Auditoría Superior de la Federación (2006: 9) al respecto de la profesionalización, refiere que la definición básica que propone Felice J. Levine, es el desarrollo de habilidades, identidades, normas y valores asociados con la formación de un grupo profesional. A través de este proceso, los reclutas… adquieren tanto el conocimiento sustantivo como las bases metodológicas de sus diferentes roles que les permiten funcionar como profesionales en sus campos. Además, la socialización profesional busca asegurar que el trabajo sea congruente con ciertos principios y prácticas. Así, la profesionalización sería un proceso que, en principio: atañe a personas con capacidades y conocimientos específicos; implica la creación de reglas y procedimientos que, a su vez, hacen referencia a valores e identidades; supone campos de acción específicos; e involucra al menos un cierto sentido de responsabilidad y de compromiso. Sin embargo, esta primera aproximación no aborda las diferencias específicas que supone la profesionalización de la administración pública en particular.

La profesionalización del servicio público, es entendida como la gestión de los recursos humanos en el ámbito gubernamental y se sustenta en el mérito. (Martínez; Carrera; 2018: 11, retomando a Merino 2006: 3)

Méndez (2011: 79) menciona que esta gestión de recursos humanos suele llamarse servicio civil de carrera, mismo que consiste en un sistema que regula la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales, incluye los principios de seguridad laboral y de que, a igual nivel o función, igual categoría o salario.

Tal importancia se debe dar a la profesionalización de las PSP que realizan contrataciones públicas en los municipios del Estado de México que el servicio público se ha asumido como: una condición indispensable para consolidar la democracia; método para que los proyectos políticos se apropien de la gestión pública; vehículo privilegiado para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública; y medio para garantizar que las funciones a cargo del poder público se realicen con la mayor calidad profesional disponible. (Merino, 2006: 144)

La profesionalización es la política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas de manera estable. (Id)

Por lo que hace a la definición de capacitación es la acción y efecto de capacitar. Mientras que capacitar es hacer a alguien apto, habilitarlo para algo. (DEL, 2019) Así en una definición técnica la capacitación es aquella adquisición de conocimientos, mediante una actividad planeada y basada en las necesidades reales de una organización y orientada hacia un cambio en los conocimientos del colaborador. (Alanís; Buentello; Valenzuela, 2017: 17)

Tratando de abundar en la capacitación para un mejor entendimiento, se acude a “Arias Galicia (adquisición de conocimientos principalmente de carácter técnico científico y administrativo), Reyes Ponce (entrenamiento de tipo teórico, de amplitud mayor y para trabajos calificados, técnicos y ejecutivos), Romero Betancourt (término de significado más amplio que incluye el adiestramiento, cuyo objetivo principal es proporcionar conocimiento de carácter intelectual. En los aspectos técnicos del trabajo, va dirigido a ejecutivos y funcionarios en general), y Siliceo (se imparte a empleados, ejecutivos, y a funcionarios en general en circunstancias de competencia y competitividad a cualquier persona) (García; Jiménez, 2004: 17). Por lo que se refiere a la certificación, se define como el documento en que se asegura la verdad de un hecho. (RAE, 2019) Así, la certificación es el proceso por medio del cual un organismo acreditado, reconoce formalmente que una persona ha demostrado su competencia para desempeñar una función productiva determinada, con base en una Norma de Competencia Laboral aprobada. (Martínez; Carrera, 2018: 25)

Una vez conocidas las definiciones de profesionalización, capacitación y certificación de competencia laboral, se destaca la necesidad de que las administraciones municipales instrumenten políticas públicas encaminadas a la profesionalización de las PSP de los municipios que participan en procedimientos de contratación; para tal efecto, se hace imprescindible la aplicación irrestricta del artículo 48, fracción XVII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que es el fundamento legal aplicable para proceder a la profesionalización para el ejercicio de la función de las contrataciones públicas.

El precepto en cuestión otorga la atribución al presidente municipal de promover el desarrollo institucional del Ayuntamiento, entendido dicho desarrollo, como el conjunto de acciones sistemáticas, que hagan más eficiente la administración pública municipal mediante la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales.

La promoción y aplicación de la profesionalización, capacitación e incluso la certificación a la función de las contrataciones públicas, contribuirán a eficientar la administración pública municipal en lo que corresponde a los recursos materiales y servicios de apoyo, atendiendo lo previsto en el artículo 145 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual dispone que en cada municipio se establecerá un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal, entre otros con los siguientes objetivos:

I. Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales;
II. Mejorar la calidad de los servicios públicos;
III. Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo;
IV. Lograr la continuidad de los programas;
V. Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal;
VI. Orientar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos;
VII. Propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos.

Desde luego, es una condición imprescindible que la promoción y el desarrollo institucional del Ayuntamiento encaminada a la profesionalización sea acompañada del fomento de la ética pública y de políticas que promuevan la integridad en el servicio público municipal.

La profesionalización implica dar el carácter de profesión a una actividad, en tanto se instrumenta ésta, lo cual desde luego no será una tarea sencilla, puesto que requiere la concurrencia de diversos actores, el primer paso que contribuye es contar con una norma institucional de competencia laboral exclusiva para la función de las contrataciones públicas.

2.2. Análisis de la norma institucional de competencia laboral denominada Dirección de la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal

Es importante referir que el análisis se realizará de manera sucinta en virtud de que no es el objeto de la investigación profundizar en el mismo. Al respecto, será suficiente destacar los aspectos principales a efecto de que dichos aspectos sean de utilidad y la base para realizar una propuesta general de Norma Institucional de Competencia Laboral especial para contrataciones públicas, recursos materiales, servicios de apoyo y enajenación de bienes.

La competencia laboral se define como la capacidad adquirida y demostrada en un área laboral específica que refleja los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para la realización de un trabajo efectivo y de calidad. (Martínez; Carrera, 2018: 25-26) y por lo que respecta al significado de Norma Institucional de Competencia Laboral es un documento oficial que describe: lo que una persona competente debe saber hacer, en una función laboral; las evidencias que debe presentar, para demostrar su competencia; y las condiciones en que la persona debe mostrar su competencia. En este programa se establece que pueden participar todos los servidores públicos en activo o no, pero que conozcan las funciones laborales dispuestas, en las Normas Institucionales de Competencia Laboral. (Id)

Dichas definiciones, tanto de competencia laboral como de Norma Institucional de Competencia Laboral, NICL, es posible argumentar que constituyen el primer paso para la profesionalización de las PSP que participan en procedimientos de contratación pública, razón por la cual, este apartado se refiera al análisis de la Norma Institucional denominada Dirección de la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal.

El análisis correspondiente se realiza en un sentido propositivo y con el afán de que los municipios del Estado de México como primer nivel de gobierno y de contacto con la ciudadanía, formulen bajo la coordinación del Instituto Hacendario del Estado de México y la colaboración de instituciones académicas y personas expertas en la materia, una política pública encaminada a la profesionalización de la función de las contrataciones públicas, la cual es posible iniciar contando con una norma ex profeso para ello.

Iniciando se parte de la propia denominación de la NICL, en la misma se identifican aspectos, de los cuales es importante conocer de qué se trata cada uno: recursos humanos; recursos materiales, y servicios generales.

Los recursos son los elementos indispensables para que las unidades responsables de las entidades logren los objetivos y metas de acuerdo a sus atribuciones: recursos financieros…; recursos humanos (personal regulado por el sistema de pago con los que cuentan las unidades responsables y las entidades para cumplir con los objetivos y metas programadas…; recursos materiales (bienes muebles e inmuebles con los que cuentan

las unidades responsables y entidades para el cumplimiento de sus funciones); y recursos presupuestarios. (GTPPPyEAP, 2005: 7)

Atendiendo a que los recursos humanos se refieren a las personas y por consecuencia a la gestión de los recursos humanos, se dice que ésta tiene un doble papel sustantivo y adjetivo que ejecuta instrucciones sobre diversos momentos de la vida laboral de todo el personal empleado en el sector público. (Merino, 2006: 12)

En cuanto a los recursos materiales son entendidos como los bienes de todo tipo con los que opera la administración y que forman parte de su equipamiento, suministro o respaldo técnico y que son tangibles por sus atributos físicos. (SDD, 2010: 7)

En lo que corresponde a los servicios generales, son el proceso de planeación, organización, dirección y control de los servicios generales y de apoyo en la administración pública que incluye la contratación, ejecución, supervisión, pago y el régimen de responsabilidad administrativa que se derive de este proceso para los servidores públicos que intervienen en él.

Los servicios generales son concebidos como un conjunto de operaciones técnicas de transporte, instalaciones, comunicaciones, mantenimiento, reparaciones, montajes de equipo, distribución de bienes, aprovisionamiento de enseres y de soporte material, entre otras, para que las actividades de la administración pública logren su cometido. (SDS, 2010: 7)

Una vez que se conocen los tres aspectos que integran la NICL es posible señalar que el primer paso a la profesionalización de las contrataciones públicas, es elaborar una norma de competencia laboral para recursos humanos y otra para recursos materiales y servicios generales atendiendo a que los recursos humanos se contratan aplicando una normatividad, mientras que la contratación de recursos materiales y servicios de apoyo con otra y con la aplicación de procedimientos, por lo que para cada una de ellas se requiere conocimiento especial para el desarrollo de la función.

En la norma en análisis también se identifica:

- Que el propósito del estándar de competencia es servir como referente para la evaluación y certificación de las personas que se desempeñan como directores de administración municipal o equivalentes en el uso eficaz, eficiente y legalidad de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal.
- Que la descripción general del estándar de competencia describe las acciones en el ámbito de su responsabilidad de la correcta implementación de los sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal.

Atendiendo a que se propone la aplicación de la ética pública en la profesionalización de las PSP que participan en procedimientos de contratación en los municipios del Estado de México, se estima que tanto el estándar de la NICL como su propósito deberán no sólo contemplar la eficiencia, eficacia, sino todos los principios que rigen el servicio público, tomando en cuenta que en ellos está la integridad.

La norma también contiene el perfil y los elementos estándar de la competencia, en lo que se refiere al primero, se señala que es para la dirección de la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal, al respecto se identifica que deberá ser aplicable no únicamente a los directores de administración o sus equivalentes, sino a todas las personas que tengan una participación directa en las contrataciones públicas como subdirectores, jefes y coordinadores, toda vez que la Plataforma Digital del Sistema Estatal Anticorrupción y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios contempla un sistema específico en el que deberán estar los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas.

En cuanto a los elementos estándar de la competencia, en los que integra criterios de evaluación, productos y desempeños, éstos desde luego tendrán que ser modificados a efecto de hacerlos más específicos a la materia de las contrataciones públicas, recursos materiales, servicios de apoyo y enajenaciones de bienes y dejar de considerar los recursos humanos.

2.3. Perfil del puesto y requisitos mínimos que deberá tener la persona servidora pública que participe en procedimientos de contratación en los municipios

De conformidad con la disposición 18 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como del Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización, y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010 y su reforma de 4 de febrero de 2016, el perfil, son los requisitos que deberán cubrir los interesados en ocupar el puesto.

Al efecto, la disposición 20 del Acuerdo en comento, señala que el perfil del puesto debe contener al menos elementos como escolaridad y áreas de conocimiento; experiencia laboral; requerimientos o condiciones específicos para el desempeño del puesto; y competencias o capacidades.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008: 11) refiere los requisitos que se deben tomar en cuenta para la ejecución de las funciones de las contrataciones públicas, en la Novena Recomendación del Consejo sobre contratación pública:

"IX. Recomienda que los Adherentes dispongan de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito. A tal fin, los Adherentes deberán:

I. Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas, disponiendo, por ejemplo, de unos empleados suficientes en número y con las capacidades adecuadas, reconociendo la contratación pública como una profesión en sí misma, proporcionando formación periódica y las oportunas titulaciones, estableciendo unas normas de integridad para los profesionales de la contratación pública y disponiendo de una unidad o equipo que analice la información en materia de contratación pública y realice un seguimiento del desempeño del sistema.
II. Ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito, estableciendo vías de ascenso según méritos claros, brindando protección frente a las injerencias políticas en el procedimiento de contratación pública, y promoviendo en las esferas nacional e internacional las buenas prácticas para los sistemas de carrera profesional al objeto de mejorar el rendimiento de estos empleados.
III. Fomentar la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades, think tanks o centros políticos a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública. Deberá hacerse uso de la especialización y la experiencia pedagógica de estos centros del saber, en tanto en cuanto son herramientas valiosas que amplían los conocimientos en esta materia y establecen un canal bidireccional entre teoría y práctica capaz de impulsar la innovación en los sistemas de contratación pública.

De lo previsto en el Acuerdo mencionado, así como de la recomendación de la OCDE se desprende que el perfil que deberán tener las PSP que participen en los procedimientos de contratación en los municipios del Estado de México son:

- Escolaridad a nivel profesional o técnico en materias del conocimiento relacionadas con las ciencias sociales, contables y administrativas.
- Experiencia comprobable en la función de las contrataciones públicas en la planeación, ejecución de procedimientos de contratación, y elaboración y seguimiento de contratos.
- Aprobar la evaluación teórico práctica en contrataciones públicas.
- Alto nivel de integridad.
- Aprobar las pruebas de confianza que se le apliquen.
- Disposición para capacitarse constantemente.
- Capacidad para transmitir conocimientos y formar nuevos cuadros de profesionales de la función.

En lo que respecta al perfil ético que las PSP que participen en las contrataciones públicas, ya en las recomendaciones de la OCDE se señala que es necesario asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, desde luego en esta parte deberán participar los expertos en ética, a efecto de poner en práctica la ética pública en la función de las contrataciones públicas.

Al efecto, para contar con un perfil ético en la función de las contrataciones públicas entre otras cosas que se pueden hacer es retomar las enseñanzas básicas de la teoría política, avanzar hacia la profesionalización de la política y de los servidores públicos, establecer códigos de ética y conducta, fortalecer los valores de servicio público, establecer perfiles para los aspirantes a puestos de elección, establecer filtros para depurar a quienes no cumplan el perfil deseado, formar en una cultura ética-política a todos los candidatos, vigilar la conducta de los representantes públicos (durante y después de dejar el cargo), definir políticas post-empleo. (Bautista, 2017: 27)

Lo anterior, resulta de relevante importancia ya que en el momento en que un gobierno opera bajo elevados principios contribuye a generar una mayor eficiencia en la operación de las instituciones públicas en todos sus aspectos. A su vez, el adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos resultados en las tareas o deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para que los ciudadanos vuelvan a otorgar confianza en sus representantes públicos. (Bautista, 2017: 34)

2.4. Marco legal susceptible de reformarse para promover la profesionalización de la función de las contrataciones públicas

A efecto de promover la profesionalización de la función de las contrataciones públicas iniciando por los municipios del Estado de México, el marco legal a modificar se presenta, a través del énfasis añadido al texto que se propone se incorpore como reforma:

1) Artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. En este artículo es posible agregar un párrafo.

Artículo 129.- …

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarán a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado, que será abierto públicamente, proceso en que los que se privilegiaría el uso de las tecnologías de la información y comunicación, a fin de asegurar al Gobierno del Estado y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. La ley establecerá las bases para el uso de dichas tecnologías.

Cuando las licitaciones a las que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, los municipios y los órganos autónomos.

"Las leyes establecerán las bases para la formación y la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en contrataciones públicas en los Municipios, así como para el desarrollo del servicio de carrera el cual se regirá por los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público". (Texto propuesto)

2) Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios. En esta Ley es posible agregar un artículo en el capítulo de los procedimientos en los siguientes términos, el cual lo estamos tomando de la Ley de Contratación Pública del Estado de Guanajuato.

"Los procedimientos de contratación deberán de cumplir con los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, honradez, concurrencia, igualdad, publicidad, oposición y transparencia, buscando la oferta o postura que sea la mejor para el Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad en los términos de esta ley.

En los procedimientos de contratación, deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo los sujetos de esta ley proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante." (Texto propuesto)

3) Ley Orgánica Municipal del Estado del Estado de México. En esta Ley es posible modificar la fracción XVII del artículo 48 y el artículo 145 para quedar en los siguientes términos.

Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:
…
XVII. Promover el desarrollo institucional del Ayuntamiento, entendido como el conjunto de acciones sistemáticas que hagan más eficiente la administración pública municipal mediante la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales, "particularmente los que participan en contrataciones públicas" (Texto propuesto), la elaboración de planes y programas de mejora administrativa, el uso de tecnologías de información y comunicación en las áreas de la gestión, implantación de indicadores del desempeño o de eficiencia en el gasto público, entre otros de la misma naturaleza. Los resultados de las acciones implementadas deberán formar parte del informe anual al que se refiere la fracción XV del presente artículo;
…"

Artículo 145.- En cada municipio se establecerá un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal con los siguientes objetivos:

1. Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales;
2. Mejorar la calidad de los servicios públicos;
3. Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo;
4. Lograr la continuidad de los programas;
5. Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal;
6. Orientar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos;
7. Propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos.
8. Fomentar la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública." (Texto propuesto)

Naturalmente, una vez que se determine la aplicación de una política pública encaminada a la profesionalización de las PSP que participan en los procedimientos de contratación pública en los municipios, seguramente habrá más disposiciones legales que tendrán que modificarse, pero para el objeto de estudio con las que se están proponiendo se estima que es suficiente para iniciar la profesionalización.

2.5. Propuesta general de norma institucional de competencia laboral denominada Contrataciones públicas, recursos materiales, servicios de apoyo y enajenación de bienes

Derivado del análisis de la NICL Dirección de la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal, se hace la sugerencia de que es necesario contar con una NICL específica para la materia, precisamente porque se requiere conocimiento especial para desarrollar la función.

Es indispensable realizar una propuesta general de NICL denominada Contrataciones Públicas, Recursos Materiales, Servicios de Apoyo y Enajenación de Bienes.

Por lo cual, es oportuno acotar que es una propuesta general que tiene la intención de referir las bases que deberá contener la NICL, razón por la cual se determinará el propósito del estándar de competencia, la descripción general del estándar de competencia, así como el perfil y los elementos estándar de la competencia, de acuerdo a lo siguiente:

Título
Contrataciones Públicas, Recursos Materiales, Servicios de Apoyo y Enajenación de Bienes en gobierno municipal.

Propósito del Estándar de Competencia.
Servir como referente para la evaluación y certificación de las personas que se desempeñan como directores, subdirectores, coordinadores, jefes o equivalentes

de la administración municipal que participan en procedimientos de contratación pública, administración de recursos materiales y servicios de apoyo, así como en las enajenaciones de bienes a efecto de que las funciones se realicen observando los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

El EC se refiere únicamente a funciones para cuya realización no se requiere por disposición legal, la posesión de un título profesional. Por lo que para certificarse en este EC no deberá ser requisito el poseer dicho documento académico.

Descripción general del Estándar de Competencia

El Estándar de Competencia describe las acciones en el ámbito de su responsabilidad de la correcta implementación de los sistemas y procedimientos para la ejecución de procedimientos de contratación pública administración de recursos materiales y servicios de apoyo, así como en las enajenaciones de bienes en el gobierno municipal.

El EC se fundamenta en criterios rectores de legalidad, competitividad, libre acceso, respeto, trabajo digno y responsabilidad social.

Perfil del Estándar de Competencia

Estándar de Competencia

- Directores, subdirectores, coordinadores, jefes o equivalentes de la administración municipal que participan en procedimientos de contratación pública, administración de recursos materiales y servicios de apoyo, así como en las enajenaciones de bienes del gobierno municipal.

Elementos:

1 de 3. Planear las adquisiciones, arrendamientos y servicios, administración de los recursos, materiales y servicios de apoyo y enajenación de bienes del gobierno municipal.
2 de 3. Organizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, administración de los recursos, materiales y servicios de apoyo y enajenación de bienes del gobierno municipal.
3 de 3. Supervisar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, administración de los recursos, materiales y servicios de apoyo y enajenación de bienes del gobierno municipal.

Por lo que se refiere a los productos y desempeños de los criterios de evaluación a continuación se presentan algunos a manera de ejemplo, proponiéndose que con el liderazgo del Instituto Hacendario del Estado de México se convoque a la realización de foros en los cuales con la participación de expertos se validen los productos a obtener, considerando el proceso general de las contrataciones en el cual se incluye: el estudio de mercado, la convocatoria y bases de licitación pública, la carta invitación y las bases de la invitación restringida, la solicitud de cotización en la adjudicación directa, el no

fraccionamiento de las contrataciones, así como contratos, convenios y garantías, entre otros productos.

En cuanto a los desempeños, también hay que considerar los que corresponden a las juntas de aclaraciones, actos de apertura, dictámenes de adjudicación, entre otros.

Criterios de evaluación

La persona es competente cuando obtiene los siguientes Productos:

1. El anteproyecto del presupuesto de adquisición de bienes, arrendamientos y servicios revisado:
   - Incluye la identificación de que el presupuesto autorizado corresponde/no corresponde con el anteproyecto del presupuesto.
   - Incluye la descripción de los ajustes presupuestales derivado de las necesidades de la administración municipal.
   - Incluye la validación de los requerimientos irreductibles en función de la revisión del anteproyecto.

2. El programa anual de adquisiciones autorizado y presentado al Comité de Adquisiciones y Servicios:
   - Incluye la validación de los requerimientos de cada una de las áreas operativas alineado a la disponibilidad de los recursos financieros del ayuntamiento.
   - Incluye la validación que corresponda con el presupuesto asignado.
   - Incluye la validación de estar calendarizado de acuerdo con el tipo y periodo de necesidad.
   - Incluye el procedimiento que corresponde realizar de acuerdo con el importe de la contratación y los montos de adjudicación.

3. El programa anual de recursos materiales y servicios de apoyo y el de bienes informáticos revisado:
   - Incluye la validación de que hayan considerado para su integración los siguientes programas:
   - Uso, conservación, mantenimiento y aprovechamiento de inmuebles;
   - Mantenimiento preventivo y correctivo de mobiliario y equipo;
   - Aseguramiento integral;
   - Disposición final de los bienes muebles
   - Asignación, servicio y mantenimiento de parque vehicular, y
   - Servicios generales.

Por último, es importante mencionar que el proceso de evaluación y certificación de competencia laboral de la norma que se propone deberán incluir productos y desempeños relacionados con la ética pública, los cuales desde luego deberán ser desarrollados por los expertos en ética.

Capítulo III

Las contrataciones públicas municipales en el contexto de Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y la Ley de de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

3. Las contrataciones públicas municipales en el contexto de Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

3.1. Marco general de las contrataciones públicas

El documento se encamina a la aplicación de la ética pública en la profesionalización de las PSP que participan en procedimientos de contratación pública, por ello, el enfoque que se da a las contrataciones públicas será dirigido al conocimiento de éstas y su marco jurídico.

En ese sentido, la contratación pública se refiere al proceso de identificación de necesidades, la decisión acerca de la persona, física o jurídica, más adecuada para cubrir estas necesidades y, por último, la comprobación de que el bien o prestación se entregan en el lugar correcto, en el momento oportuno, al mejor precio posible, y que todo ello se hace con ecuanimidad y transparencia. (OCDE, 2019: 6)

Esta es una función del Estado que está sujeta a leyes y reglas previamente determinadas en donde no cabe la discrecionalidad de los servidores públicos municipales, en el sentido de que las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como la contratación de servicios, obras públicas y enajenaciones de bienes muebles realizados por los órganos administrativos públicos, son tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos… Dichos procedimientos administrativos de carácter precontractual se sujetan a los principios jurídicos de publicidad, igualdad, concurrencia y oposición. Asimismo, las ofertas que presenten los licitantes que participen en las licitaciones públicas, en las licitaciones privadas o cerradas y en las licitaciones restringidas o selectivas, deben ceñirse y cumplir los requisitos técnico-jurídicos de legalidad, claridad, objetividad e imparcialidad. (Infante, 2011: 19)

De modo especifico, la función administrativa consiste en concretar los fines del poder, en hacer realidad lo decidido a nivel legislativo, a nivel jurisdiccional y a nivel de las otras funciones de dicho poder. (Gómez de Lara; Huacuja, 2016: 38) Al efecto, de modo enunciativo se pueden enumerar, maneras básicas de manifestarse, entre las que se identifica la contratación administrativa, a través de la forma jurídica de “contrato de administración pública” para lo cual deberá seguirse el correspondiente procedimiento de contratación administrativa, según sea el objeto contractual.

En lo que corresponde al marco jurídico de las contrataciones públicas es posible dividirlo en constitucional, derivado de los tratados de libre comercio suscritos, de las leyes especiales, de leyes supletorias y de leyes conexas. Dentro de este marco jurídico también se tiene reglamentos, decretos, acuerdos y normas reglamentarias y administrativas.

El marco legal constitucional de las contrataciones públicas está contendido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el tercer y cuarto párrafo los cuales disponen que:

"Artículo 134…

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

…"

Para el caso de los Municipios del Estado de México, el marco legal constitucional se complementa con lo previsto en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

También es aplicable el marco legal derivado de los tratados de libre comercio suscritos por México y que contienen un título o capítulo de compras del sector público, en los cuales se dispone que el país dará acceso a sus procedimientos públicos de contratación a las naciones con las cuales ha suscrito dichos tratados, siempre que se cumplan las normas legales previstas para tales efectos. Si bien es cierto que los municipios del Estado de México no realizan procedimientos de contratación bajo la cobertura de tratados de libre comercio, no está de más como conocimiento general.

Como leyes especiales de las contrataciones públicas, cuando los municipios realizan procedimientos de contratación con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal se debe considerar lo descrito en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y sus Reglamentos.

Si es el caso que los municipios realicen procedimientos de contratación con cargo total o parcial a recursos propios o estatales, el marco legal aplicable es el previsto en la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y su Reglamento, así como el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento.

A la regulación prevista en las leyes especiales en la materia se completa con la supletoria y si es el caso, que en los municipios se aplique la legislación federal por el origen de los recursos, se aplicará de manera supletoria el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el supuesto de aplicación de la ley estatal, se aplica de manera supletoria, pero para efectos del otorgamiento del contrato, el Código Civil del Estado de México.

Adicionalmente al marco legal de las contrataciones públicas es posible aplicar leyes conexas y estas pueden ser generales, federales o estatales y son todas aquellas leyes que tienen relación con las leyes especiales, es decir, con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y su Reglamento, así como el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.

De manera enunciativa más no limitativa, son conexas a las leyes especiales en contrataciones públicas entre otras, la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, Ley de Tesorería de la Federación, Ley Federal de Competencia Económica, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley General de Responsabilidades Administrativas y las leyes estales que correspondan, por ejemplo la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios, Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, Ley General de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. Todo lo anterior, sin perjuicio de los reglamentos, acuerdos, políticas, bases y lineamientos y manuales aplicables.

3.2. Tipologías de la corrupción en las contrataciones públicas

La corrupción en las organizaciones, especialmente en las públicas, es una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. (DLE, 2019) Desde el punto de vista legal, la corrupción se define con un enfoque de derecho penal como del tipo penal, es así como, en la Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1997, la identifican como una conducta realizada por las personas o servidores públicos para:

1) Requerir u ofrecer, directa o indirectamente, cualquier objeto de valor pecuniario, dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.
2) Realizar u omitir un acto que en el ejercicio de sus funciones le permite obtener ilícitamente beneficios propios.
3) Aprovechar u ocultar en forma dolosa bienes provenientes de cualesquiera de los actos referidos.
4) Participar como autor, instigador, cómplice, encubridor o cualquier otra forma de intervención, en la comisión, tentativa de comisión o confabulación de alguno de los actos previamente señalados (Cano, 2017: 130).

La corrupción se define generalmente como el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y normativas existentes en un momento histórico dado. De manera más general, es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal o el beneficio político particular (Wills; en Bautista 2010: 50).

Se designa así al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa (Bobbio; Matteucci, 1982: 438).

En lo que corresponde a la definición de tipología, es el estudio y clasificación de tipos que se practica en diversas ciencias. (DLE, 2019) Significa que todos los conocimientos, ciencias y disciplinas teóricas y prácticas necesitan ofrecer una estructura general y una serie de ramas específicas, lo que supone una clasificación detallada de cada ámbito.

En el tema de las tipologías de la corrupción en las contrataciones públicas, la corrupción cuenta con una clasificación y esta permitirá contar con los instrumentos adecuados para su prevención. Son muchas las clasificaciones que existen sobre la corrupción sobre todo cuando se definen desde diferentes perspectivas, es decir según el enfoque político, jurídico, económico, ético, entre otros (Bautista, 2010: 60). Algunas de las más usuales son la de color negra, gris y blanca; así en función de la gravedad del supuesto: pequeña corrupción, corrupción rutinaria y, corrupción grave (Heidenheimer; en Bautista, 2010: 60).

Por otro lado, en la investigación realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– y la Alcaldía Mayor de Bogotá (2015: 14-15), se identifica una clasificación de la corrupción la cual desde diferentes puntos de vista indica de que corrupción se trata.

Tabla 2

Perspectiva y clasificación de la corrupción

Perspectiva (según)	Clasificación
Naturaleza del actor	• Pública: si el poder o la confianza provienen del sector público, la corrupción es pública, así alguna de las partes involucradas pertenezca al sector privado. • Privada: cuando la corrupción se da exclusivamente en el sector privado.
Cantidad de actores involucrados y cuando el desvío se da por un ofrecimiento o exigencia del beneficio	• Pluripersonal: al menos de dos personas. • Unipersonal: de una sola persona.
Valoración que se hace del comportamiento	• Blanca: cuando a pesar de tener los elementos de la corrupción antes indicados, la mayoría de la gente no lo considera como un acto corrupto. • Negra: cuando todos lo consideran indiscutiblemente un hecho corrupto. • Gris: cuando algunos consideran que el hecho es corrupto y otros consideran que no lo es, y en esta medida hay diferentes clases de grises.
Ámbito en el cual se desarrolla	• Legislativa: está directamente relacionada con los sistemas políticos a través de la adopción (o el rechazo) e implementación de las leyes. • Administrativa: se refiere a las prácticas y motivaciones de los funcionarios (los mandatarios) que traicionan a su tutela política (los mandantes). • Judicial: consiste en el abuso del poder del funcionario judicial, en violación al principio de imparcialidad, que se refleja directamente en el proceso judicial. • Electoral: es entendida como el conjunto de prácticas indebidas para obtener el poder político. • Política: se configura cuando concurren dos factores; i) que se produzca debido al ejercicio de la actividad política; y ii) en función del ámbito de competencia asignado a los más altos niveles del Estado.
Alcance	• Gran corrupción: implica la distorsión de las funciones centrales de gobierno. • Pequeña corrupción: implica el intercambio de pequeñas sumas de dinero, la concesión de pequeños favores por parte de aquellos que buscan un trato especial o el empleo de parientes o amigos en posiciones menores.
Frecuencia	• Ocasional: cuando es la excepción y no la regla. • Sistemática: es una práctica común en la que se conforman redes y que es incluso socialmente aceptada. • Endémica: cuando ha permeado la mayoría de las instituciones y procesos del Estado, siendo éste captado por individuos o grupos.
Papel del actor	• Activa: significa una actuación intencionada y voluntaria de parte del agente corrupto. • Pasiva: implica que el agente corrupto no realiza una acción o la realiza de manera estrictamente formal, ofreciendo la oportunidad para la comisión de actos corruptos por parte de otros actores activos.

Fuente: Elaboración propia con bibliografía del Doctor Oscar Diego Bautista y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– y la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Retomando la definición gramatical de tipología, pero ahora aplicada a la de la corrupción en las contrataciones públicas, es posible decir que se trata de un estudio que analiza fenómenos, sectores, tendencias o modalidades por las cuales se cometen hechos de corrupción precisamente en los procedimientos de contratación que se realizan para la adquisición de bienes y adjudicación de servicios y obra pública.

La importancia de conocer las tipologías radica en que permite conocer de qué tipo de corrupción se trata atendiendo a sus prácticas y el modo de operar de los actores; identificar señales de alerta que se pueden presentar en el desarrollo del acto de corrupción y mejorar los controles, partiendo de las señales de alerta analizadas, en donde es aplicable la ética pública como instrumento de prevención.

Miguel Carbonell (2009: 6-8) citando a Francisco J. Laporta, señala que una tipología mínima o básica de la corrupción debería comprender los siguientes nueve subtipos:

1) Soborno. Consiste en una recompensa irregular para influir sobre la conducta de un agente público en relación de una decisión que es gratuita o que debe ser tomada objetiva e imparcialmente, pero que en virtud de la recompensa se modifica en algún sentido (provechosamente para el agente corruptor o negativamente para su competencia, por ejemplo).

2) Extorsión. Consiste en la amenaza por parte del agente público hacia un particular, de una medida lesiva si no realiza una contraprestación irregular en beneficio del agente.

3) Arreglos. En este caso el agente público y el particular establecen un pacto de beneficios recíprocos en perjuicio del público, de manera que una decisión oficial es tomada en beneficio del particular a cambio de una recompensa o contraprestación (por ejemplo, arreglo de bases de licitación para restringir la competencia).

4) Alteraciones del mercado. El agente público regula el mercado de tal manera que se favorezca a un particular, a sí mismo (auto corrupción) o perjudica a un tercero, a través de la negativa a que un producto entre a un determinado mercado o a través de la modificación del valor o del precio de ciertos bienes (por ejemplo, cambio de uso de suelo, restricción a importaciones, trazado de carreteras).

5) Malversaciones y fraudes. Se utilizan recursos públicos para objetivos distintos a los previstos en las normas que regulan su funcionamiento. Pueden ser contrataciones indebidas, utilización particular de bienes muebles o inmuebles, o prestación de servicios personales para fines particulares.

6) Especulación financiera con fondos públicos. Inversiones de fondos públicos en el mercado financiero con objeto de obtener beneficios irregulares o no contabilizados (a través de su depósito en cuentas clandestinas).

7) Parcialidad. Discriminación en la toma de decisiones para favorecer a un determinado agente; se puede dar por ejemplo en la formulación y aplicación de normas, en la administración de servicios (favoritismos y clientelismo) o en la designación de cargos públicos (pagos por ocupar cargos).

8) Colusión privada. Cuando dos o más empresas se ponen de acuerdo para elevar artificialmente los precios de determinados productos y controlar de esa manera la compra de bienes o servicios por parte de la administración pública.

Adicional a las tipologías que fueron identificadas y estudiadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– y la Alcaldía Mayor de Bogotá (2015: 22-51), se identifican otras que se adaptan a las contrataciones públicas que se realizan en México:

a) Tráfico de influencias para la adjudicación de contratos. Se refiere a la injerencia de una persona servidora pública en un proceso de contratación de bienes, arrendamientos o servicios, así como de obra pública.

   El modus operandi, consiste en que la persona servidora pública utiliza de manera indebida su posición para presionar el direccionamiento de un proceso precontractual e incidir en la adjudicación de un contrato favor de un oferente en particular; afectando de manera grave los principios de selección objetiva, transparencia, responsabilidad, igualdad y economía, previstos en las leyes aplicables a la contratación pública, y poniendo en grave riesgo la calidad de los bienes o de la prestación de un servicio directamente relacionado con la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad.

   De conformidad con el artículo 51 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, refiere expresamente lo que no pueden realizar los presidentes municipales, en la fracción IX está previsto que a éstos les está prohibido recibir propuestas o celebrar contratos relativos a la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes y la contratación de servicios con personas con quienes tenga interés personal, familiar o de negocios, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

b) Organización de redes clientelares en las dependencias y entidades de la administración pública. Se refiere al acuerdo entre miembros de corporaciones públicas y funcionarios públicos, para beneficiar a personas en particular a través de su nombramiento en cargos directivos de las dependencias y entidades de la administración pública ya sea federal, estatal o municipal o de otros organismos del Estado como los autónomos o bien de otros poderes como el legislativo y el judicial.

Para tal fin, se alteran los procesos de selección o se nombran a las personas de manera directa, desconociéndose condiciones mínimas para el desarrollo de concursos meritocráticos; por ejemplo, el incumplimiento del perfil requerido, rechazo de candidatos con mejores calificaciones, omisión de la revisión de la documentación entregada por el candidato que se quiere favorecer, cambios injustificados en el manual de funciones, entre otros.

Como resultado de la injerencia indebida, se produce el nombramiento, y el miembro de la corporación pública comienza a beneficiarse del pago de comisiones y/o de la adjudicación de contratos a favor de terceros recomendados por él.

c) Solicitud y pago de sobornos. Se refiere a la solicitud de comisiones y a la extorsión por parte de funcionarios públicos a contratistas para hacer caso omiso a los incumplimientos del contrato.

En algunos casos, el acuerdo implica el pago de comisiones periódicas y/o la negociación de un porcentaje de adiciones al contrato, las cuales se justifican argumentando que son indispensables para el óptimo cumplimiento de las obligaciones contractuales, que son producto de cambios imprevistos en las condiciones de ejecución del contrato, entre otras razones.

Las PSP involucradas estarán prestas a obstaculizar los procesos de auditorías que se puedan presentar, para ocultar así las evidencias del acuerdo que tienen las partes. Incluso, de ser necesario, compartirán parte de sus ganancias con los auditores que demuestren interés de participar en el negocio.

d) Ofrecimiento y pago de sobornos. Se refiere al pago de sobornos por parte de un proveedor o contratista a funcionarios públicos que favorecieron a un particular en un proceso de licitación y a quienes omitieron su función de control.

El particular acuerda con los funcionarios públicos el pago de un monto específico como recompensa por el direccionamiento del procedimiento de contratación (a través del amañamiento de los pliegos de condiciones, requisitos a cumplir y de la evaluación de las ofertas) dando como resultado su adjudicación a una persona física o jurídico colectiva que no cumple con los requisitos solicitados, violando de manera flagrante los principios de selección objetiva, transparencia e igualdad previstos en las leyes de contratación pública.

e) Coordinación, supervisión y control de obra desleal. Se refiere a la manipulación de la función de coordinación, supervisión y control de obra por parte de particulares que tienen un interés comercial de beneficiar a un tercero.

Consiste en que las personas que son contratadas para proporcionar los servicios de coordinación, supervisión y control de una obra entorpecen de manera indebida la

ejecución de un contrato, realizando solicitudes frecuentes innecesarias, emitiendo conceptos técnicos equivocados, entre otras prácticas, con el fin de presionar el incumplimiento por parte del contratista.

Esta se origina ya sea por el desconocimiento de la función del residente de la obra, el cual, es un servidor público de la dependencia o entidad donde se ejecuta la obra o bien en complicidad con los contratistas, la que realiza la obra y la que supervisa, coordina o controla la obra.

El Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México prevé un capítulo denominado Del Procedimiento de Evaluación de Confianza de los Responsables del Seguimiento de la Obra Pública, el cual en su artículo 12.72 dispone que los servidores públicos que tengan bajo su responsabilidad la residencia y supervisión de obras públicas y la revisión de precios unitarios, alzados y mixtos, además de contar con su título profesional y cédula legalmente expedidos, deberán acreditar el procedimiento de evaluación de confianza ante la Unidad Estatal de Certificación de Confianza de la Secretaría de la Contraloría.

f) Consorcios o uniones temporales de papel. Se refiere al pago de sobornos por parte de un proveedor o contratista a funcionarios públicos que favorecieron a un particular en un proceso de licitación y a quienes omitieron su función de control.

Un particular o varios crea una sociedad o persona jurídico colectiva sin la infraestructura capacidad técnica, financiera, experiencia y patrimonial para contratar, dando como resultado la adjudicación a una empresa que no cumple con los requisitos solicitados, violando de manera flagrante los principios de selección objetiva, transparencia e igualdad de las leyes de contratación pública. Acude a esquemas fiduciarios para apalancarse en terceros cuyos recursos no tienen origen claro y pueden, a través del esquema, dispersar recursos de anticipos o pagos cuyo destino principal no necesariamente se relaciona con el objeto del contrato.

g) Adquisiciones a la ligera. Se refiere a la ausencia de una debida diligencia en la negociación y adquisición de un bien o servicio por parte de una entidad pública, generando detrimento patrimonial para el Estado en favor de servidores públicos.

Los funcionarios públicos directivos de una entidad encargada de prestar un servicio público esencial a la comunidad autorizan la adquisición de un bien o servicio por un valor significativamente mayor al precio de mercado, dejando en evidencia que no se cumplió a cabalidad el procedimiento para salvaguardar los recursos públicos y el interés general. Estos funcionarios, posteriormente, se benefician del pago de comisiones que le otorga el proveedor o contratista favorecido.

Al efecto, se agregan otras tipologías complementarias (Alemán. 2017: 90):

a) Puertas giratorias. El concepto se entiende como el paso de una persona con un cargo político al Consejo de Administración de una empresa, y viceversa. Esta simbiosis entre el sector público y el privado suele perpetuarse en el tiempo causando peligrosas dinámicas de poder, normalmente en contra del interés general y a favor de los privilegios de unos pocos.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios la consideran como un acto de particulares vinculados a faltas administrativas graves, y en sus artículos 72 y 76 la tipifican como contratación indebida, señalando que será responsable de contratación indebida de ex servidores públicos, el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.

Por su parte, la Ley Federal de Austeridad Republicana la cual es aplicable a la administración pública federal, dispone en su artículo 24 que los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.

Con el propósito de generar un mayor espectro de análisis, se adiciona una tipología más: (Animal Político, 2018)

a) Contrataciones entre entes públicos que no cuentan con la capacidad para entregar los bienes o prestar los servicios. El modus operandi consiste en aprovechar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público o de ser el caso la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, contienen una disposición expresa respecto a que los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la administración pública federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de dichas leyes, es decir, se excluyen de las mismas.

> Al respecto, aprovechando la disposición mencionada en el párrafo que antecede, se suscriben contratos de bienes y servicios en la modalidad de convenios celebrados entre dependencias, entidades y ayuntamientos, entre sí o con los de otros estados o de la Federación con dependencias y entidades de la administración pública de las entidades federativas (regularmente con universidades públicas) y éstas a su vez subcontratan a terceros los cuales no cuentan con la capacidad técnica ni con los recursos humanos y mucho menos infraestructura para prestar los servicios o entregar los bienes.

La subcontratación de terceros, conocida comúnmente como triangulación desde luego es violatoria de las leyes, pero más gravé aún es que la mayoría de las empresas subcontratadas fueron detectadas por las autoridades tributarias como contribuyentes que emitieron comprobantes fiscales sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, razón por la cual se presume la inexistencia de las operaciones amparadas con dichos comprobantes, es decir, se trata de empresas fantasma, lo que significa que cobraron, pero no entregaron los bienes o no realizaron los servicios contratados.

3.3. Análisis de las recomendaciones de la organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos a las contrataciones públicas

Derivado del análisis de la exposición de motivos de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios publicada en la Gaceta de Gobierno el 3 de mayo de 2013 la cual abroga el Libro Décimo Tercero del Código Administrativo del Estado de México, se desprende de manera indubitable un reconocimiento expreso de que en los procedimientos de contratación pública era necesario promover la transparencia y prevenir hechos de corrupción. Asimismo, señala la existencia de sistemas deficientes de contratación pública que impedían que los servicios lleguen a aquellos que más lo necesitan. Mención aparte merece la colusión existente en dichos procedimientos.

No es el objeto de este apartado determinar si efectivamente con la entrada en vigor y aplicación de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios se está cumpliendo en los Ayuntamientos con la promoción de la transparencia, se están previniendo hechos de corrupción y se están realizando los procedimientos de contratación pública en la forma en que dicha ley se prevé para asegurar que los bienes que se adquieren y los servicios que se contratan, así como la obra pública que se adjudica para el otorgamiento de los servicios públicos está llegando a la ciudadanía y se está contratando con las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, oportunidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes tal como lo dispone el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Más bien, el propósito es realizar un breve análisis de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, a las contrataciones públicas en el Estado de México, sobre todo en los aspectos que se refieren a los municipios del Estado de México y con los cuales además de la aplicación de la ética pública es posible contribuir a la profesionalización de la función de las contrataciones en las mencionadas divisiones territoriales del Estado de México.

En el Informe Analítico del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública en el Estado de México (OCDE 2012: 104,108, 118, 122, 124-125, 127-128, 131, 135-137) se realizó diversas recomendaciones en el sentido de analizar el marco jurídico sobre contratación pública en el Estado de México. En dicho informe se integra un capítulo denominado Recomendaciones al Gobierno del Estado de México para combatir la colusión en los procesos de contratación pública y mejorar las prácticas en esta materia.

La importancia de dicho informe estriba en que, es precisamente de dichas recomendaciones de donde se toma la decisión de contar con una ley de contratación pública, incorporando acciones para mejorar las contrataciones.

Por lo extenso de las recomendaciones, únicamente se aquellas que se pueden adoptar en los municipios del Estado de México y en las cuales se hace estrictamente necesaria la participación del Instituto Hacendario del Estado de México y desde luego la academia y expertos.

6.1. Aprovechar el poder de compra del Gobierno del Estado de México, GEM.

1. El explorar oportunidades adicionales para hacer el mejor uso de su importante poder de compra, mediante:
   - una mayor consolidación de las adquisiciones entre sus diferentes grupos de contratación pública;
   - el uso de licitaciones plurianuales, cuando proceda;
   - la adquisición de bienes y servicios junto con municipios, otros estados e incluso con autoridades contratantes federales; y,
   - la creación de interés y el fomento a la entrada de nuevos proveedores.

   …

2. El estudiar la posibilidad de promover entre sus 125 municipios la consolidación de adquisiciones para ciertas categorías de bienes y servicios, como aquellos para los que el Gobierno Estatal destina fondos.

…

3. El promover acciones, entre su personal, tendentes a la adopción de las mejores prácticas de contratación pública, así como el uso de documentos y procedimientos de licitación estandarizados, tal y como se describe en los manuales de contratación pública de la SFP.

…

Por tanto, un paso fundamental en este sentido es la capacitación ofrecida por el IHAEM para los funcionarios estatales y municipales, en materia de regulación federal y estatal de la contratación pública. Es recomendable que el Gobierno del Estado de México solicite al IHAEM ofrecer una capacitación y asesoramiento práctico relacionado con el diseño de las licitaciones y la realización de procedimientos de contratación pública. Al respecto, conviene que el GEM en colaboración con el IHAEM, trabajen con el Instituto Nacional de Administración Pública, el cual también ha asesorado al IMSS en esta materia.

…

6.4. Incremento del uso de mecanismos competitivos.

...

8. El GEM debe limitar el uso de las excepciones a las licitaciones públicas permitidas bajo los tres ordenamientos de contratación pública en el Estado.

…

10. El GEM debe cambiar los mecanismos de licitación, el calendario de las licitaciones y el grado de la consolidación de adquisiciones, de manera que se dificulte la aparición o continuación de prácticas de colusión.

11. El GEM debe adoptar procedimientos de licitación remotos y electrónicos en todas sus adquisiciones y en todas las fases del proceso de contratación pública.

…

6.5 Mejora de la calidad y uso de los estudios de mercado.

...

13. El GEM debe considerar cambios en la planeación de sus procedimientos de adquisición para garantizar que haya un tiempo adecuado para la realización de estudios de mercado sólidos.
14. El GEM debe implementar cambios en la forma en la que se realizan los estudios de mercado, de manera tal que éstos estén sustentados en información proveniente de fuentes confiables y serias (incluyendo parámetros internacionales) para permitir tomar decisiones informadas sobre el mejor procedimiento de adquisición, así como determinar los precios de referencia.
15. El GEM no debe revelar la información contenida en sus estudios de mercado a los licitantes, ni antes ni durante el proceso de licitación.
16. El GEM debe considerar las siguientes opciones:
    - Crear una Unidad de Estudios de Mercado dependiente de la Secretaría de la Contraloría;

- Facultar a la unidad de estudios de mercado para que establezca el contenido mínimo de los estudios de mercado, por ejemplo, mediante la elaboración de una lista de verificación, la cual se podría usar como formato en todos los procedimientos, considerando las mejores prácticas (esta práctica se debe realizar en cooperación con la Comisión Federal de Competencia Económica, CFC y a la Secretaría de la Función Pública, SFP [ésta, ya no cuenta con atribuciones para emitir disposiciones administrativas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios. Actualmente dichas atribuciones le corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente], para que otros organismos de contratación pública mexicanos también obtengan beneficios);
- Facultar a la unidad de estudios de mercado (en conjunto con el IHAEM) para compilar la información contenida en los estudios de mercado y ponerla a la disposición de todas las unidades de contratación pública del Estado y sus municipios para evitar duplicar esfuerzos;

…

La OCDE recomienda al GEM que, junto con el IHAEM, considere si este Instituto debe incluir en sus programas de capacitación un curso sobre cómo realizar estudios de mercado.

…

21. El GEM debe establecer canales de comunicación y procedimientos claros, disponibles a los funcionarios responsables de la contratación pública para que informen sobre todos los casos sospechosos de colusión durante las licitaciones. En la realización de estos procedimientos se deberá asegurar la privacidad de la identidad del funcionario encargado de la contratación pública.

…

6.7. Las cuestiones presupuestarias y los programas anuales de contratación pública.

22. Fechas de liberación del presupuesto asignado a las autoridades contratantes.

Los funcionarios estatales y municipales de contratación pública del GEM advirtieron al Secretariado de la OCDE sobre la incertidumbre en relación a las fechas precisas para la recepción de recursos financieros estatales y federales, lo cual limita, en gran medida, su capacidad para preparar y ejecutar sus planes anuales de adquisición de bienes y servicios. Esta incertidumbre, a menudo, provoca que se adquieran bienes y servicios a precios más elevados; por ejemplo, algunos proveedores aceptan retrasos en los pagos a cambio de cobrar un precio más alto o por la urgencia que se presenta y ante la necesidad de acelerar la entrega de los bienes y servicios se paga un precio más elevado.

Las autoridades contratantes con frecuencia se ven en la necesidad de aceptar las condiciones de los proveedores.

…

6.8 Mejora de los cursos de capacitación.

23. El GEM debe implementar un programa de capacitación dirigido a los funcionarios responsables de la contratación pública, sobre temas relacionados con la detección y combate de la colusión en los procedimientos de licitación, así como con el incremento en el nivel de competencia en las licitaciones.

…

Es evidente que las recomendaciones de la OCDE bien aplicadas en los municipios del Estado de México, acompañadas de políticas públicas tendientes a la profesionalización de las PSP que participan en procedimientos de contratación pública, así como de aquellas encaminadas a fomentar la integridad de dichas personas son estrictamente necesarias para mejorar la calidad de los servicios públicos, así como para optimizar y eficientar el gasto.

En ese sentido es necesario que en los municipios del Estado de México se adopten las recomendaciones que hace la OCDE en el informe, materia de análisis, ya que representan áreas de oportunidad en sus contrataciones:

- Aprovechar el poder de compra, en primer lugar, consolidando necesidades genéricas y de bienes y servicios de uso común con sus propios organismos auxiliares y posteriormente realizar consolidaciones con otros municipios, sobre todo con los aledaños.
- Aplicar estrategias de contratación públicas como las contrataciones plurianuales con precios fijos o bien con incrementos acordes a índices económicos específicos o mecanismos de ajuste razonables.
- Aprovechar los contratos marco que formaliza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando ejercen recursos federales o bien suscribir convenios de colaboración para aprovechar los contratos marco aun ejerciendo recursos estatales o propios.
- Fomentar la participación de más oferentes en sus procedimientos de licitación pública, denunciando si es el caso la colusión de éstos, además de denunciar al servidor público que la propicie o permita en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.
- Estandarizar los documentos a utilizarse en los procedimientos de contratación desde las actas de instalación de sus comités hasta los contratos, convenios y demás documentos necesarios para la función de las contrataciones públicas.

En esta área de oportunidad juega un papel importante el Instituto Hacendario del Estado de México ya que éste pudiera elaborar con la participación de expertos una guía metodológica para el desarrollo de las contrataciones públicas en los municipios.

- A través del Instituto Hacendario proporcionar capacitación especializada en temas especiales y no únicamente de manera general, contando al respecto con una unidad especializada en capacitación en contrataciones públicas. Asimismo, el Instituto a través de expertos deberá elaborar contenidos en la materia y explorar la capacitación en línea y no solo la presencial.

- Los municipios:
  - Deberán privilegiar la aplicación de la licitación pública, y fomentar la participación de más oferentes no solo los locales que es donde existe el riesgo de colusión, sino buscar posibles participantes que efectivamente propicien la competencia.
  - Deben de abstenerse de habilitar fines de semana y días inhábiles para realizar actividades de los procedimientos de licitación pública, toda vez que la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios dispone con precisión y claridad que los actos de la licitación pública y de invitación restringida se desarrollarán en días hábiles.
  - En la medida de sus posibilidades deben realizar procedimientos de contratación por medios remotos de comunicación y evitar el contacto con los oferentes en los términos que los dispone el artículo 88 Bis de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, en concordancia con la última reforma a esta ley del 21 de diciembre de 2018.
  - Previo a la planeación de sus contrataciones y a los procedimientos de contratación deben realizar verdaderos estudios de mercado y no limitarse a la obtención de dos cotizaciones; para tal efecto, el IHAEM podría proporcionar capacitación especializada en la elaboración de estudios de mercado.

Sin duda, existen más acciones para mejorar el proceso de las contrataciones públicas en los municipios del Estado de México, no obstante, estas pueden ser el inicio de la profesionalización de la función de las contrataciones públicas, acompañada con la aplicación de la ética pública y políticas encaminadas a fomentar la integridad de las PSP que participan en procedimientos de contratación pública.

3.4. La calidad de las contrataciones públicas y su importancia en la prestación de los servicios públicos municipales

La prestación de los servicios públicos municipales está íntimamente relacionada con el interés público que representa el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. (UNAM, 2014)

En tanto, el servicio público es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión. (GTPPP yEAP, 2005: 98)

Por su parte, calidad se entiende como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. (DEL, 2019)

Al efecto, a mayor calidad en los procedimientos de contratación pública, mayor calidad en los servicios públicos y por consecuencia la satisfacción del interés público mediante los bienes y servicios contratados.

En este sentido, se destaca que la calidad de los bienes y servicios que contratan los municipios del Estado de México es importante, no obstante, el enfoque que se persigue es la calidad con la que se deben de realizar los procedimientos de contratación.

En la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, están implícitos los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, honradez, concurrencia, igualdad, publicidad, oposición y transparencia e incluso le son aplicables en la ejecución de los procedimientos previstos en dicha Ley todos lo que rigen en el servicio público de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Sin embargo, en la legislación en la materia ya sea federal o estatal no se considera la calidad de la contratación pública como un principio. La calidad desde la perspectiva del análisis determinado, en cuanto a su proceso, tiene relevancia porque bajo la modalidad de principio se ha incorporado en legislaciones de otros países; por ejemplo, en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador.

Artículo 4. Principios. Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.

Artículo 9. Objetivos del Sistema. Son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública: 1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

A la luz de lo previsto en la Ley ecuatoriana es posible analizar la calidad desde dos puntos de vista: como principio que rige en las contrataciones públicas y desde el ejercicio del gasto público.

Como principio consiste en que los bienes y servicios proporcionados y las obras ejecutadas cumplan con los requisitos de calidad, precio, plazo de ejecución y usando las mejores condiciones para su uso final. Además, se debe buscar bienes y servicios de precios o costos adecuados; siguiendo los principios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos en todas las etapas del proceso contractual. (Tapia, 2012)

Ahora bien, la calidad de las contrataciones públicas y su importancia en la prestación de los servicios públicos municipales, parte de que las contrataciones públicas se lleven

a cabo con calidad, es decir, que objetivamente se encuentren en las mismas, elementos para juzgar su valor. Esto únicamente se puede obtener combinando y aplicando los ciertos aspectos con todo lo que cada uno de ellos contiene: aplicación de la ética pública; profesionalización de la función de las contrataciones públicas; y fomento de la integridad en las personas servidoras públicas de los Municipios del Estado de México que participan en contrataciones públicas.

En ese sentido, objetivamente una de las primeras señales de que existe calidad en las contrataciones públicas, se identifica cuando se deja de tener observaciones en los procedimientos de contratación por parte de los organismos fiscalizadores y de control.

Tomando como referencia el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública de la Auditoría Superior de la Federación (2017: 43, 58 y 62) es posible determinar cuáles son las observaciones derivadas de la revisión de las contrataciones públicas. -Se mencionan que la única intención de mostrar los resultados cuando no hay calidad en la aplicación de los procedimientos de contratación, desde luego sin considerar si se existió intención, malicia o maquinaciones para causar un daño al erario-.

- Con la revisión de veinticinco expedientes disponibles, se constató que no se cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP, ya que ninguno incluyó el documento del área requirente, la que recibió el bien o el servicio, ni del monto en pesos ejercido de cada contrato o pedido.
- Únicamente veintidós expedientes contaron con la justificación técnica requerida; trece incluyeron los requisitos referentes al estudio de mercado, anexo técnico, oficio de invitación del subcomité revisor, convocatoria, acta del subcomité revisor, oficio de invitación a actos de convocatoria, acta de apertura, documentación legal, propuesta técnica, propuesta económica, acta de fallo, oficio de notificación, y el de recepción de bienes; cuatro contaron con la solicitud de bienes o servicios; tres incluyeron el dictamen técnico del área, y tres incorporaron los requisitos relativos al reporte de no existencia de bienes, la suficiencia presupuestal, o la fianza.
- La asignación de los espacios dentro del recinto legislativo a proveedores de servicios de alimentación no se realizó de forma transparente ni se demostró el cumplimiento de los requisitos correspondientes. Asimismo, se observó que uno de los prestadores de servicios es una empresa que tiene personalidad jurídica diferente a la del proveedor contratado.
- Se identificaron movimientos bancarios atípicos, por medio de los cuales un proveedor realizó transferencias bancarias por 1.18 mdp bajo el concepto de “pago por préstamo” a un servidor público adscrito a un Grupo Parlamentario. En otro caso, se ubicaron depósitos de otro proveedor a una cuenta bancaria del mismo Grupo Parlamentario por 0.39 mdp, por concepto de “pago de camioneta”.
- No se tiene evidencia documental de las actividades que desempeñaron 4,829 personas contratadas durante 2017, bajo el régimen de honorarios vinculados con actividades administrativas, a los grupos parlamentarios y al quehacer legislativo.

- No se proporcionó evidencia de los entregables de los servicios de monitoreo de medios impresos y electrónicos por 0.89 mdp.
- De la inspección física efectuada al mobiliario y equipo no se localizaron cinco bienes por 0.30 mdp, además la entidad fiscalizada tiene registrados 312 bienes pendientes de ubicar.
- En la adquisición de diversos materiales que la Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA, efectuó en el ejercicio 2017 para la fabricación y mantenimiento de bienes de uso militar, se determinó un sobreprecio estimado de 1.39 mdp, derivado de una presunta colusión de dos empresas.
- Se identificó que una empresa, para acreditar la calidad de los materiales de once partidas que le fueron adjudicadas, presentó cuatro certificados cuyos emisores informaron que fueron expedidos a nombre de las empresas que realmente adquirieron los bienes con el fabricante, y que ninguno de ellos fue expedido a su nombre. De otros seis documentos presentados por dicha empresa, cinco no correspondieron a certificados emitidos por el fabricante de los bienes, sino a pruebas de laboratorio a las que fueron sometidos los materiales. Asimismo, otro de los documentos presentados, correspondía a un escrito en el que únicamente se señalaba que los bienes estaban certificados.
- Adicionalmente, la empresa adjudicada le informó a la SEDENA que los materiales correspondientes a una partida eran originarios de Alemania, no obstante, se comprobó que éstos provenían de la República Popular de China.

Respecto a la revisión de las contrataciones públicas en los municipios del Estado de México, de la revisión del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios (2018: Libro 28: 69), no se encontró al igual que en los informes de la Auditoría Superior de la Federación.

En dicho informe se incluyen resultados que se refieren al cumplimiento presupuestal y de bienes muebles e inmuebles de ayuntamientos y en los que se supone se encuentran las adquisiciones, arrendamientos y servicios, pero de cada uno de los municipios se reporta.

Forma en que reporta el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México las auditorías a las contrataciones públicas a bienes muebles e inmuebles.

Tabla 3
Depreciación de bienes muebles e inmuebles

Bienes muebles e inmuebles	
Depreciación de bienes muebles e inmuebles.	Como resultado del análisis del saldo de la depreciación acumuladas del ejercicio 2018, se identificó que la entidad no registro el importe de la depreciación en los inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles..
Procedimientos de baja de bienes muebles e inmuebles.	Se identificó una disminución de saldos en el Estado de Situación Financiera Comparativo en las cuentas de vehículos y equipo de transporte, así como de otros bienes muebles, sin que se haya informado al OSFEM el Procedimiento de Baja correspondiente.

Fuente: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, 2018.

Para el caso de la obra pública, el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios (2018: Libro 2: 37) no contiene hallazgos específicos y se reporta de la siguiente forma:

Forma en que reporta el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México las auditorías a la obra pública y servicios relacionados

Tabla 4
Obra pública, acciones y servicios relacionados de Ayuntamientos

Bienes muebles e inmuebles					
Núm.	Nombre del Ente	Resultado	Núm.	Nombre del Ente	Resultado
5	Almoloya de Juárez	B	94	Teotihuacán	B
27	Coacalco de Berriozábal	B	98	Tequixquiac	B
70	Ozumba	B	112	Tultitlán	B
87	Temascalcingo	B	113	Valle de Bravo	M

Semaforización	
Cumplimiento bajo	B
Cumplimiento medio	M
Cumplimiento alto	A

Fuente: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, 2018.

De las muestras tomadas, es posible inferir que las auditorías que se realizan a los municipios del Estado de México no se profundizan en la revisión respecto a la forma en que se realizan los procedimientos de contratación desde su planeación, ejecución y seguimiento.

Esta supuesta omisión, impacta en la calidad de los procesos adquisitivos, puesto que no hay comprobación de que los bienes, servicios y arrendamientos se contraten asegurando a los municipios las mejores condiciones en precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás condiciones pertinentes, en los términos que lo disponen los artículos 134 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Con base en el análisis, ciertamente la calidad en las contrataciones públicas se tendrá cuando los procedimientos de contratación se ejecuten en los municipios del Estado de México en estricto apego a la ley y cuando se obtengan las mejores condiciones en precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás condiciones pertinentes, pero sobre todo cuando dichos procedimientos sean revisados por las autoridades fiscalizadoras, de control y de supervisión y se compruebe que fueron realizadas con estricto apego a la leyes en la materia.

3.5. Aspectos de las contrataciones públicas previstos en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, y la importancia de su implementación

La Ley del Sistema Anticorrupción y la de Responsabilidades Administrativas, ambas del Estado de México y Municipios, contemplan diversos aspectos relacionados con la materia de las contrataciones públicas y se alude a que bien aplicadas pueden ser un instrumento útil para prevenir hechos de corrupción en esta actividad y fomentar la aplicación de la ética pública.

Así en la Ley del Sistema Anticorrupción estatal se prevé en el artículo 48 la creación de la Plataforma Digital Estatal que -para el objeto de estudio- contempla un Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas y un Sistema de Información Pública de Contrataciones; mismos que deberán ser diseñados en congruencia con la Plataforma Digital Nacional tomando en cuenta el Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2018.

Por su parte, la Ley de Responsabilidades Administrativas estatal:

- Prevé la existencia de un régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas, el cual con base en su artículo 47 se incluirá un sistema

específico, para los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquéllos que dictaminan en materia de avalúos; el cual será actualizado de manera quincenal y cuyos formatos y mecanismos para registrar la información serán determinados por el Comité Coordinador y la información resultante deberá ser puesta a disposición de todo público a través de un portal de Internet.

- Contempla el establecimiento de un protocolo de actuación de servidores públicos que participan en procedimientos de contratación, el cual conforme al artículo 48 deberá ser expedido por el Comité Coordinador y que deberá ser cumplido por las PSP inscritas en el sistema específico de la plataforma digital estatal y en su caso, aplicarán los formatos que se utilizarán para que los particulares formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles conflictos de interés, bajo el principio de máxima publicidad y en los términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia.
- En lo relativo a la selección de los integrantes de los órganos internos de control de acuerdo al artículo 21 deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.
- En el artículo 22 prevé la posibilidad de que los municipios suscriban convenios de colaboración con las personas físicas o jurídico colectivas que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización.
- De acuerdo al artículo 23 en los mecanismos de autorregulación se deben considerar las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes.

Otro aspecto importante previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas es que en la misma se prevén faltas administrativas no graves y graves relacionadas con las contrataciones públicas de las cuales es necesario su aplicación inmediata.

Artículo 50. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones:

...

VII. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.

Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona jurídica colectiva, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto de los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.

Para efectos de la presente Ley, se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas jurídicas colectivas.

…

Por lo que corresponde a faltas administrativas graves, en la Ley de Responsabilidades Administrativas están previstas el soborno, la actuación bajo conflicto de interés y la contratación indebida.

Artículo 53. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso a través de enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado, donaciones, servicios, empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Artículo 61. Incurrirá en actuación bajo conflicto de interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.

El servidor público deberá informar inmediatamente sobre cualquier conflicto de interés que pudiera incurrir, al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

El jefe inmediato deberá determinar y comunicar al servidor público, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

Artículo 62. Incurrirá en contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional o estatal de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional o estatal.

En lo que corresponde a actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, el catálogo se incrementa y es así como se tiene al soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, la colusión, el uso indebido de recursos públicos y la contratación indebida de ex servidores públicos.

Artículo 69. Incurrirá en soborno, el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades Administrativas a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.

Artículo 70. Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos, el particular que realice actos u omisiones tendientes a participar en procedimientos administrativos federales, estatales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentre impedido o inhabilitado para ello.

También se considerará participación ilícita en procedimientos administrativos cuando un particular que intervenga en nombre propio, pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, estatales o municipales, con la finalidad que esta o estas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de la Ley.

Artículo 71. Incurrirá en tráfico de influencias para inducir a la autoridad, el particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor

público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido.

Artículo 72. Incurrirá en utilización de información falsa, el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, beneficio, ventaja o de perjudicar a persona alguna.

Artículo 74. Incurrirá en colusión, el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, estatal o municipal.

También incurren en colusión los particulares que acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la hacienda pública federal, estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos.

Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública que se trate, ambos serán sancionados en términos de la presente Ley.

Las faltas referidas resultarán aplicables respecto de transacciones comerciales internacionales. En estos supuestos, la Secretaría de la Contraloría, en el ámbito de su competencia, realizará las investigaciones que correspondan, y podrá solicitar apoyo o colaboración de las autoridades competentes para obtener la opinión técnica, como las acciones que resulten necesarias para la obtención de elementos, para la investigación y substanciación de los procedimientos, incluyendo las solicitudes de información a un Estado extranjero, en términos de los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano y el contratante sean parte y demás ordenamientos aplicables.

Al efecto, se entienden como transacciones comerciales internacionales, los actos y procedimientos relacionados con la contratación, ejecución y cumplimiento de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza, obra pública y servicios relacionados con la misma; los actos y procedimientos relativos al otorgamiento y prórroga de permisos o concesiones, así como cualquier otra autorización o trámite relacionados con dichas transacciones que lleve a cabo cualquier organismo u organización públicos de un Estado extranjero o que involucre la participación de un servidor público extranjero y en cuyo desarrollo participen, de manera directa o indirecta, personas físicas o jurídicas colectivas de nacionalidad mexicana.

Artículo 75. Incurrirá en uso indebido de recursos públicos el particular que:

I. Realice actos a través de los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a dichos recursos.
II. Omita rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.

Artículo 76. Incurrirá en contratación indebida de ex servidores públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado en términos de la Ley.

En lo que corresponde a la importancia de la implementación de la Plataforma Digital Estatal y de los sistemas de PSP que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, así como el sistema de información de contrataciones públicas se estima que se obtienen beneficios que repercuten directamente en la ciudadanía y sobre todo en los habitantes de los municipios del Estado de México:

- Conocimiento de que las PSP que participan en los procedimientos de contratación pública en los municipios cuentan con capacidad y están preparados para el desempeño de las funciones debido a que tienen un alto nivel de integridad y están certificados para la función.
- Conocimiento de las contrataciones que se llevan a cabo en los municipios, a efecto de que los habitantes conozcan a qué proveedores y contratistas se adjudican contratos y cuenten con información para que, de ser el caso denuncien faltas administrativas.
- Conocimiento inmediato del importe de los contratos y el costo de las obras públicas, a efecto de no esperar los periodos de publicación de información previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Conocimiento y seguimiento oportuno del patrimonio de las PSP que se encargan de las contrataciones públicas en los municipios.
- Aplicación de protocolos de actuación efectivos que regulen la relación de las PSP responsables directa e indirectamente de los procedimientos de contratación pública con oferentes, proveedores y contratistas.
- Conocimiento de la capacidad y conocimiento de la función de los titulares de los órganos internos de control, que son a los que les corresponde la investigación de las faltas administrativas graves y no graves, así como de las de particulares vinculadas a faltas administrativas graves.

No obstante, para alcanzar todo lo anterior, es necesario que en los municipios del Estado de México se instale la totalidad de sus sistemas anticorrupción y el Sistema Estatal implante la plataforma digital estatal.

Capítulo IV

Elementos necesarios para aplicar la ética pública a través de la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México

4. Elementos necesarios para aplicar la ética pública a través de la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México

4.1. Causas por las cuales no se expiden los Códigos de Ética en los municipios del Estado de México y la importancia de la máxima publicidad en su emisión

El artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios dispone que las PSP deberán observar el código de ética o disposiciones relativas que, al efecto sea emitido por la Secretaría o los Síndicos municipales conforme a los lineamientos que emita la Ley del Sistema Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

El código de ética y las disposiciones relativas que emitan los municipios, los órganos constitucionales autónomos, deberán hacerse del conocimiento de sus servidores públicos, así como darle la máxima publicidad.

En principio los códigos de ética de ser el caso de que ya hayan sido expedidos en los municipios, en principio deben tener como fundamento legal para su expedición precisamente el artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas, no obstante al señalar dicho artículo que los códigos de ética deberán contener los lineamientos que emita la Ley del Sistema, se entiende que se trata de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México, pero es el caso que al amparo de dicha Ley, el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México, no emitió lineamiento alguno, ya que incluso el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares publicado en la Gaceta de Gobierno el 2 de abril de 2019, tiene como fundamento para su emisión desde luego el artículo 17 ya citado, pero también se fundamenta en el Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 2018.

En ese sentido y tomando en consideración que los códigos de ética en los municipios con base en lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios deben ser emitidos por la Secretaría o los Síndicos municipales, mientras que el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades dispone que dichos códigos serán emitidos por las Secretarías o los Órganos internos de control se concluye que de lo previsto en ambas leyes ya existe una posible contradicción que pudiera causar confusión en los municipios del Estado de México.

En virtud de ello, previo a determinar las causas por las cuales no se hayan emitido los códigos de ética en los municipios, se hace necesario resolver la posible contradicción respecto a quien le corresponde emitir el código si a la Secretaría o los Síndicos municipales

de acuerdo al artículo 17, o bien al Contralor municipal en términos del artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Al efecto, la contradicción se resuelve armonizado lo previsto en el artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas, respetando las atribuciones que dicho artículo otorga a la Secretaría o los Síndicos Municipales y que la difusión del código de ética sea realizada por las contralorías municipales de acuerdo a lo que dispone el artículo Décimo Tercero del Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética respetando lo descrito en el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que dispone expresamente que los Órganos Internos de Control y las Secretarías deberán difundir y publicar en sus páginas de internet y en el periódico oficial que corresponda el contenido de los Códigos de Ética y de Conducta; así como hacerlo del conocimiento de las personas servidoras públicas.

En lo referente al requisito de que al código de ética y las disposiciones relativas que emitan los municipios, es necesario darle la máxima publicidad, ésta se define en el artículo 9, fracción VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios como el hecho de que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

En cuanto a los elementos que se contienen en la máxima publicidad, la información será pública y completa, pero es conveniente abundar respecto a las implicaciones en cuanto a que la información, en este caso los códigos de ética sean oportunos y accesibles y es precisamente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en su artículo 3, fracción, VIII, inciso e), el cual señala que los datos son oportunos cuando son actualizados periódicamente, conforme se generen.

En lo que corresponde al requisito de que la información debe ser accesible, en la Ley de Transparencia en su artículo 3, fracción XVII al definir los formatos accesibles, se debe entender que la accesibilidad de la información es cualquier manera o forma alternativa que dé acceso a los solicitantes de información, en forma tan viable y cómoda como la de las personas sin discapacidad ni otras dificultades para acceder a cualquier texto impreso y/o cualquier otro formato convencional en el que la información pueda encontrarse.

Atento a lo que se expone, no queda lugar a dudas que los códigos de ética que en su caso se hayan emitido en los municipios, cumplen con la máxima publicidad prevista la Ley siempre y cuando se pongan a disposición del público cumpliendo cada uno de los requisitos de que sean públicos, completos, oportunos y accesibles.

Es importante destacar que conforme al Acuerdo el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que sirven de base para la emisión de los códigos de

ética, la transparencia se define como aquellas PSP que en el ejercicio de sus funciones privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan; y en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto, protegiendo los datos personales que estén bajo su custodia.

Y es precisamente en este aspecto que el cumplimiento del artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios adquiere la importancia que amerita, ya que partiendo de la información existente, 76 municipios del Estado de México no han instalado su Sistema Municipal Anticorrupción; resulta entonces posible presumir que esos Ayuntamientos no han emitido el Código de Ética correspondiente, o bien si ya lo hicieron existe la posibilidad de que no se haya dado el estricto cumplimiento a lo previsto por la Ley en lo que se refiere a la máxima publicidad y no hayan realizado la publicación en la página de internet.

4.2. Comprobación de que el Código de Ética se encuentre en la página web institucional de los municipios

Con el objeto de comprobar que efectivamente los municipios del Estado de México proveyeron de la máxima publicidad a su código de ética y éste se encuentra publicado en su página de internet (en el apartado de inicio); se revisaron los sitios virtuales de cada uno de los municipios mexiquenses, con excepción de los que no contaban con un dominio gob.mx.

Al efecto, también se verificó su código de ética que estuviera en la sección de mejora regulatoria o normateca municipal e incluso en la sección especial de sus obligaciones de transparencia comunes a las que está obligado cada municipio para dar cumplimiento al artículo 92 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en especial las fracción I que se refiere a la normatividad aplicable y a la Fracción LII que se refiere a la información de interés público.

Se refiere que los resultados que se presentan, fueron obtenidos a través de la verificación de las páginas de internet, realizada en el mes de febrero de 2020 a cada uno de los municipios del Estado de México, que cuentan con la misma y de la comprobación de las secciones de Mejora Regulatoria y Normateca de los municipios listados. La información también se obtuvo del Portal Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), específicamente en las secciones las de normatividad e información de interés público.

Tabla 5
Resultados de la revisión de las páginas de internet de los 125 Municipios del Estado de México

Núm.	Municipio	Código de ética en página principal de internet	Código de ética en las secciones de normateca o mejora regulatoria	Código de ética en IPOMEX
1	Acambay de Ruiz Castañeda	No	No	No
2	Acolman	No	No	No
3	Aculco	No	No	Si
4	Almoloya de Alquisiras	No	No	No
5	Almoloya de Juárez	No	No	No
6	Almoloya del Río	No	No	No
7	Amanalco	No	No	No
8	Amatepec	No	No	No
9	Amecameca	-	-	-
10	Apaxco	No	No	Si
11	Atenco	No	No	No
12	Atizapán	No	No	No
13	Atizapán de Zaragoza	No	No	No
14	Atlacomulco	No	No	No
15	Atlautla	No	No	No
16	Axapusco	sin página gob.mx	sin página gob.mx	NO
17	Ayapango	No	No	No
18	Calimaya	No	No	No
19	Capulhuac	No	No	No
20	Coacalco de Berriozábal	No	No	No
21	Coatepec Harinas	No	No	No
22	Cocotitlán	No	No	No
23	Coyotepec	No	No	No
24	Cuautitlán	No	No	No
25	Cuautitlán Izcalli	No	No	No
26	Chalco	No	Si	Si
27	Chapa de Mota	No	No	No
28	Chapultepec	No	No	No
29	Chiautla	“No se puede mostrar la página”	“No se puede mostrar la página”	NO
30	Chicoloapan	No	No	No
31	Chiconcuac	No	No	No

Núm.	Municipio	Código de ética en página principal de internet	Código de ética en las secciones de normateca o mejora regulatoria	Código de ética en IPOMEX
32	Chimalhuacán	No	No	No
33	Donato Guerra	No	No	No
34	Ecatepec de Morelos	No	No	Si
35	Ecatzingo	No	No	No
36	El Oro	No	No	No
37	Huehuetoca	No	No	Si
38	Hueypoxtla	No	No	No
39	Huixquilucan	Si	No	Si
40	Isidro Fabela	No	No	No
41	Ixtapaluca	No	Si	Si
42	Ixtapan de la Sal	No	No	No
43	Ixtapan del Oro	No	No	No
44	Ixtlahuaca	No	No	Si
45	Jaltenco	Sitio suspendido	Sitio suspendido	NO
46	Jilotepec	Sitio suspendido	Sitio suspendido	NO
47	Jilotzingo	No	No	No
48	Jiquipilco	No	No	No
49	Jocotitlán	No	No	No
50	Joquicingo	No	No	No
51	Juchitepec	Si	Si	Si
52	La Paz	No	No	Si
53	Lerma	No	No	No
54	Luvianos	No	No	No
55	Malinalco	No	No	No
56	Melchor Ocampo	No	No	No
57	Metepec	No	No	No
58	Mexicaltzingo	No	No	No
59	Morelos	No	No	No
60	Naucalpan de Juárez	No	No	Si
61	Nextlalpan	No	No	No
62	Nezahualcóyotl	No	No	No
63	Nicolás Romero	No	No	No
64	Nopaltepec	No	No	No
65	Ocoyoacac	No	No	No
66	Ocuilan	No	No	No
67	Otzoloapan	No	No	No

Núm.	Municipio	Código de ética en página principal de internet	Código de ética en las secciones de normateca o mejora regulatoria	Código de ética en IPOMEX
68	Otzolotepec	No	No	No
69	Otumba	No	No	No
70	Ozumba	No	No	No
71	Papalotla	No	No	No
72	Polotitlán	No	No	No
73	Rayón	“No se puede mostrar la página”	“No se puede mostrar la página”	No
74	San Antonio la Isla	No	No	Si
75	San Felipe del Progreso	No	No	No
76	San José del Rincón	No	Si	No
77	San Martín de las Pirámides	No	No	No
78	San Mateo Atenco	No	No	No
79	San Simón de Guerrero	No	No	No
80	Santo Tomás	No	No	No
81	Soyaniquilpan de Juárez	No	No	No
82	Sultepec	No	No	Si
83	Tecámac	No	No	Si
84	Tejupilco	No	No	No
85	Temamatla	No	No	No
86	Temascalapa	No	No	No
87	Temascalcingo	No	No	No
88	Temascaltepec	No	No	No
89	Temoaya	No	No	Si
90	Tenancingo	No	No	No
91	Tenango del Aire	No	No	No
92	Tenango del Valle	No	No	No
93	Teoloyucan	No	No	No
94	Teotihuacán	No	No	Si
95	Tepetlaoxtoc	No	No	No
96	Tepetlixpa	No	No	No
97	Tepotzotlán	No	No	No
98	Tequixquiac	No	No	No
99	Texcaltitlán	No	No	Si
100	Texcalyacac	No	No	No
101	Texcoco	No	No	No

Núm.	Municipio	Código de ética en página principal de internet	Código de ética en las secciones de normateca o mejora regulatoria	Código de ética en IPOMEX
102	Tezoyuca	No	No	No
103	Tianguistenco	No	No	No
104	Timilpan	No	No	No
105	Tlalmanalco	No	No	No
106	Tlalnepantla de Baz	No	No	No
107	Tlatlaya	No	No	Si
108	Toluca	No	No	No
109	Tonanitla	No	No	No
110	Tonatico	No	No	No
111	Tultepec	No	No	No
112	Tultitlán	Si	No	No
113	Valle de Bravo	No	No	No
114	Valle de Chalco solidaridad	No	No	No
115	Villa de Allende	No	No	No
116	Villa del Carbón	No	No	No
117	Villa Guerrero	No	No	No
118	Villa Victoria	Sin página gob.mx	Sin página gob.mx	NO
119	Xalatlaco	No	No	No
120	Xonacatlán	No	No	No
121	Zacazonapan	No	Si	No
122	Zacualpan	Sin página gob.mx	Sin página gob.mx	No
123	Zinacantepec	No	No	Si
124	Zumpahuacán	No	No	No
125	Zumpango	No	No	No

Fuente: Elaboración propia obtenida a través de la verificación en el mes de febrero de 2020 de la página de Internet de los Municipios del Estado de México que cuentan con la misma y la revisión de las secciones de Mejora Regulatoria y Normateca de los municipios listados. La información también se obtuvo del Portal Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), específicamente en las secciones de normatividad e información de interés público. https://ipomex.org.mx/portal.htm#

Análisis de resultados:

- De la información analizada se desprende que, de 125 Municipios del Estado de México, únicamente tres: Huixquilucan, Juchitepec y Tultitlan tienen publicado su Código de Ética en su página principal de internet.
- Son cinco los municipios que tienen publicado su Código de Ética en su página de internet, pero en la sección de Normateca o mejora regulatoria: Chalco, Ixtapaluca, Juchitepec, San José del Rincón (con la aclaración de que no está disponible) y Zacazonapan.

- Respecto a los municipios que han publicado su Código de Ética en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense son 17: Apaxco, Chalco, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Huixquilucan (lo denomina código de conducta), Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Juchitepec, La Paz, Naucalpan de Juárez, San Antonio la Isla, Sultepec, Tecámac (aunque el código corresponde a organismo descentralizado), Temoaya, Teotihuacán, Texcatitlán y Tlataya. Los códigos de ética de los municipios de Aculco y Zinacantepec corresponden a uno de sus organismos descentralizados.

La información obtenida con la revisión de las páginas de internet, no significa bajo ninguna circunstancia que en dichos municipios no se haya emitido su código de ética -ya con anterioridad se determinó que la emisión es un aspecto y la difusión es otro, y corresponde a diferentes autoridades o personas servidoras públicas- pero si implica que al no publicar el código en su página de inicio de internet, en principio pareciera que no están cumpliendo con la obligación de darle la máxima publicidad prevista en el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, ni las contralorías municipales lo están difundiendo en la página de internet del municipio en los términos del Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ahora bien, es importante señalar que la publicación de los códigos de ética en las Gacetas Municipales y ponerlo a disposición del público para el cumplimiento de una obligación común o de oficio derivada de la Ley en materia de transparencia, no suple bajo ninguna circunstancia la obligación de colocarlo al inicio de la página de internet y también cumplir con el principio de máxima publicidad.

Lo anterior se debe a que cada actividad corresponde al cumplimiento de ordenamientos legales distintos, como lo es la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y el Acuerdo el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

4.3. Solicitudes de información a los municipios respecto a la emisión de sus Códigos de Ética

Con el objeto de obtener la información necesaria y contrastarla con la resultante de la verificación de cada una de las páginas de internet, el 4 de febrero del 2020 se realizaron las solicitudes de información a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Al efecto, se generaron 125 solicitudes de información al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, conforme a lo siguiente:

Tabla 6
Solicitudes de información pública realizadas

Núm.	Municipio	Folio de la solicitud
1	Acambay de Ruiz Castañeda	00027/ACAMBAY/IP/2020
2	Acolman	00022/ACOLMAN/IP/2020
3	Aculco	00007/ACULCO/IP/2020
4	Almoloya de Alquisiras	00009/ALMOAL/IP/2020
5	Almoloya de Juárez	00017/ALMOJU/IP/2020
6	Almoloya del Río	00014/ALMORI/IP/2020
7	Amanalco	00007/AMANALCO/IP/2020
8	Amatepec	00005/AMATEPEC/IP/2020
9	Amecameca	00029/AMECAMEC/IP/2020
10	Apaxco	00009/APAXCO/IP/2020
11	Atenco	00014/ATENCO/IP/2020
12	Atizapán	00017/ATIZAPAN/IP/2020
13	Atizapán de Zaragoza	00068/ATIZARA/IP/2020
14	Atlacomulco	00027/ATLACOM/IP/2020
15	Atlautla	00011/ATLAUTLA/IP/2020
16	Axapusco	00007/AXAPUSCO/IP/2020
17	Ayapango	00010/AYAPANGO/IP/2020
18	Calimaya	00011/CALIMAYA/IP/2020
19	Capulhuac	00008/CAPULHUA/IP/2020
20	Coacalco de Berriozábal	00032/COACALCO/IP/2020
21	Coatepec Harinas	00006/COATHAR/IP/2020
22	Cocotitlán	00018/COCOTIT/IP/2020
23	Coyotepec	00077/COYOTEP/IP/2020
24	Cuautitlán	00036/CUAUTIT/IP/2020
25	Cuautitlán Izcalli	00064/CUAUTIZC/IP/2020
26	Chalco	00041/CHALCO/IP/2020
27	Chapa de Mota	00007/CHAPAMOT/IP/2020
28	Chapultepec	00006/CHAPULTE/IP/2020
29	Chiautla	00014/CHIAUTLA/IP/2020
30	Chicoloapan	00285/CHICOLOA/IP/2020
31	Chiconcuac	00015/CHICONCU/IP/2020
32	Chimalhuacán	00030/CHIMALHU/IP/2020
33	Donato Guerra	00006/DONAGUER/IP/2020
34	Ecatepec de Morelos	00064/ECATEPEC/IP/2020
35	Ecatzingo	00014/ECATZIN/IP/2020
36	El Oro	00016/ELORO/IP/2020
37	Huehuetoca	00016/HUEHUETO/IP/2020

Núm.	Municipio	Folio de la solicitud
38	Hueypoxtla	00006/HUEYPOX/IP/2020
39	Huixquilucan	00047/HUIXQUIL/IP/2020
40	Isidro Fabela	00009/ISIFABE/IP/2020
41	Ixtapaluca	00022/IXTAPALU/IP/2020
42	Ixtapan de la Sal	00012/IXTASAL/IP/2020
43	Ixtapan del Oro	00106/IXTAORO/IP/2020
44	Ixtlahuaca	00014/IXTLAHUA/IP/2020
45	Jaltenco	00013/JALTENCO/IP/2020
46	Jilotepec	00010/JILOTEPE/IP/2020
47	Jilotzingo	00004/JILOTZIN/IP/2020
48	Jiquipilco	00107/JIQUIPIL/IP/2020
49	Jocotitlán	00017/JOCOTIT/IP/2020
50	Joquicingo	00009/JOQUICIN/IP/2020
51	Juchitepec	00015/JUCHITE/IP/2020
52	La Paz	00028/LAPAZ/IP/2020
53	Lerma	00028/LERMA/IP/2020
54	Luvianos	00003/LUVIANOS/IP/2020
55	Malinalco	00007/MALINAL/IP/2020
56	Melchor Ocampo	00009/MELOCAM/IP/2020
57	Metepec	00047/METEPEC/IP/2020
58	Mexicaltzingo	00007/MEXICAL/IP/2020
59	Morelos	00007/MORELOS/IP/2020
60	Naucalpan de Juárez	00132/NAUCALPA/IP/2020
61	Nextlalpan	00005/NEXTLAL/IP/2020
62	Nezahualcóyotl	00063/NEZA/IP/2020
63	Nicolás Romero	00017/NICOROM/IP/2020
64	Nopaltepec	00004/NOPALTE/IP/2020
65	Ocoyoacac	00046/OCOYOAC/IP/2020
66	Ocuilan	00006/OCUILAN/IP/2020
67	Otzoloapan	00256/OTZOLOAP/IP/2020
68	Otzolotepec	N00008/OTZOLOTE/IP/2020
69	Otumba	00013/OTUMBA/IP/2020
70	Ozumba	00036/OZUMBA/IP/2020
71	Papalotla	NÚ00270/PAPALO/IP/2020
72	Polotitlán	00006/POLOTI/IP/2020
73	Rayón	00005/RAYON/IP/2020
74	San Antonio la Isla	00006/ANTOISLA/IP/2020
75	San Felipe del Progreso	00009/FELIPRO/IP/2020
76	San José del Rincón	00025/JOSERIN/IP/2020
77	San Martín de las Pirámides	00006/MARTIPIR/IP/2020

Núm.	Municipio	Folio de la solicitud
78	San Mateo Atenco	00036/MATEOATE/IP/2020
79	San Simón de Guerrero	00005/SIMOGUER/IP/2020
80	Santo Tomás	00253/SANTOTOM/IP/2020
81	Soyaniquilpan de Juárez	00004/SOYANIQ/IP/2020
82	Sultepec	00003/SULTEPEC/IP/2020
83	Tecámac	00030/TECAMAC/IP/2020
84	Tejupilco	00026/TEJUPIL/IP/2020
85	Temamatla	00019/TEMAMATL/IP/2020
86	Temascalapa	00005/TMASCALA/IP/2020
87	Temascalcingo	00011/TMASCALC/IP/2020
88	Temascaltepec	00008/TMASCALT/IP/2020
89	Temoaya	00021/TEMOAYA/IP/2020
90	Tenancingo	00014/TENANCIN/IP/2020
91	Tenango del Aire	00263/TENAAIR/IP/2020
92	Tenango del Valle	00008/TENAVALL/IP/2020
93	Teoloyucan	00023/TEOLOYU/IP/2020
94	Teotihuacán	00025/TEOTIHUA/IP/2020
95	Tepetlaoxtoc	00014/TEPETLAO/IP/2020
96	Tepetlixpa	00010/TEPETLIX/IP/2020
97	Tepotzotlán	00021/TEPOTZOT/IP/2020
98	Tequixquiac	00009/TEQUIXQU/IP/2020
99	Texcaltitlán	00007/TEXCALTI/IP/2020
100	Texcalyacac	00010/TEXCALYA/IP/2020
101	Texcoco	00028/TEXCOCO/IP/2020
102	Tezoyuca	00039/TEZOYUCA/IP/2020
103	Tianguistenco	00015/TIANGUIS/IP/2020
104	Timilpan	00020/TIMILPAN/IP/2020
105	Tlalmanalco	00023/TLALMANA/IP/2020
106	Tlalnepantla de Baz	00117/TLALNEPA/IP/2020
107	Tlatlaya	00005/TLATLAYA/IP/2020
108	Toluca	00085/TOLUCA/IP/2020
109	Tonanitla	00002/TONANI/IP/2020
110	Tonatico	00002/TONATICO/IP/2020
111	Tultepec	00021/TULTEPEC/IP/2020
112	Tultitlán	00023/TULTITLA/IP/2020
113	Valle de Bravo	00010/VABRAVO/IP/2020
114	Valle de Chalco solidaridad	00071/VACHASO/IP/2020
115	Villa de Allende	00004/VIALLEN/IP/2020
116	Villa del Carbón	00043/VICARBO/IP/2020
117	Villa Guerrero	00004/VIGUERRE/IP/2020

Núm.	Municipio	Folio de la solicitud
118	Villa Victoria	00006/VIVICTOR/IP/2020
119	Xalatlaco	NÚMER00005/XALATLA/IP/2020
120	Xonacatlán	00012/XONACAT/IP/2020
121	Zacazonapan	00006/ZACAZONA/IP/2020
122	Zacualpan	00108/ZACUALPA/IP/2020
123	Zinacantepec	00017/ZINACANT/IP/2020
124	Zumpahuacán	00005/ZUMPAHUA/IP/2020
125	Zumpango	00019/ZUMPANGO/IP/2020

Fuente: Elaboración propia con los acuses obtenidos del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).

Las preguntas realizadas en los 125 recursos de información fueron las siguientes:

1. ¿En su municipio ya se emitió el código de ética?
2. Si es el caso de que ya se emitió el código de ética, ¿cuál fue el fundamento legal para emitir el código de ética?
3. ¿El código de ética fue emitido por la Secretaría del Ayuntamiento, por el Síndico u otro?
4. La forma en que se hizo del conocimiento de las PSP del municipio la emisión del código de ética fue de manera personal o general.
5. ¿Cuáles fueron los medios utilizados para darle máxima publicidad al código de ética?

Cada una de las preguntas se realizó con los siguientes objetivos:

a. Conocer si efectivamente en el municipio que corresponda, ya se emitió el código de ética;
b. Para determinar si se aplicó el fundamento legal correcto;
c. Conocer si lo emitió la Secretaría del Ayuntamiento, el Síndico u otra autoridad municipal u otro funcionario, considerando que la emisión es de los primeros y la difusión corresponde a la Contraloría municipal;
d. Saber cómo se hizo del conocimiento de las PSP de cada uno de los municipios, tomando en cuenta que es importante dar un ejemplar de manera personal a cada servidor público; y
e. Para obtener información de cómo se cumplió con el principio la máxima publicidad.

Al 4 de marzo de 2020, fecha en la cual concluyó el plazo conforme a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios para recibir la información solicitada, se obtuvo la información de 79 municipios.

Tabla 7
Concentrado de respuestas de los municipios que atendieron la solicitud de información

Núm.	Municipio	Código de ética emitido	Fundamento legal	Emisión del código por	Forma de darse a conocer a las personas servidoras públicas	Medios para máxima publicidad
1	Acambay de Ruiz Castañeda	No	-	-	-	-
2	Acolman	Si	Otros	Presidente municipal	General	Gaceta municipal y página de internet
3	Aculco	Si	Otros	Contraloría	Personal	Gaceta municipal
4	Almoloya de Alquisiras		-	-	-	-
5	Almoloya de Juárez	No	-	-	-	-
6	Almoloya del Río	-	-	-	-	-
7	Amanalco	-	-	-	-	-
8	Amatepec	No	-	-	-	-
9	Amecameca	No	-			
10	Apaxco	-	-	-	-	-
11	Atenco	Si	Otros	Secretaría	General	Sin información
12	Atizapán	-	-	-	-	-
13	Atizapán de Zaragoza	Si	16 LGRA 17 LRASEM	Contraloría	General	Gaceta municipal
14	Atlacomulco	Si	Otros	Secretaría	General	Página de internet
15	Atlautla	Si	17 LRASEM	Síndico	General	Gaceta municipal y página de internet
16	Axapusco	No	-	-	-	-
17	Ayapango	Si	17 LRASEM	Síndico y contraloría	General	Página de internet
18	Calimaya	-	-	-	-	-
19	Capulhuac	-	-	-	-	-
20	Coacalco de Berriozábal	Si	16 LGRA 17 LRASEM	Contraloría	Personal y general	Gaceta municipal y página de internet
21	Coatepec Harinas	Si	17 LRASEM	Secretaría	Personal y general	Página de internet

Núm.	Municipio	Código de ética emitido	Fundamento legal	Emisión del código por	Forma de darse a conocer a las personas servidoras públicas	Medios para máxima publicidad
22	Cocotitlán	No	-	-	-	-
23	Coyotepec	No	-	-	-	-
24	Cuautitlán	Si	Otros	Regidor	General	Página de internet
25	Cuautitlán Izcalli	Si	-	-	-	-
26	Chalco	-	-	-	-	-
27	Chapa de Mota	Si	Otros	Sesión de cabildo	General	Gaceta municipal
28	Chapultepec		-	-	-	-
29	Chiautla	Si	Otros	Secretaría	General y personal	Medio magnético
30	Chicoloapan	No	-			
31	Chiconcuac	-	-	-	-	-
32	Chimalhuacán	Si	Otros	Cabildo	General	Gaceta municipal, internet y estrados
33	Donato Guerra	-	-	-	-	-
34	Ecatepec de Morelos	Si	Otros		General	Página de internet e IPOMEX
35	Ecatzingo	-	-	-	-	-
36	El Oro		-			
37	Huehuetoca	Si	17 LRASEM	Síndico	General	Gaceta municipal
38	Hueypoxtla	-	-	-	-	-
39	Huixquilucan	-	17 LRASEM	Secretaría	General	Gaceta municipal, internet y trípticos
40	Isidro Fabela	-	-	-	-	-
41	Ixtapaluca	-	-	-	-	-
42	Ixtapan de la Sal	No	-	-	-	-
43	Ixtapan del Oro	-	-	-	-	-
44	Ixtlahuaca	-	-	-	-	-
45	Jaltenco	-	-	-	-	-
46	Jilotepec	-	-	-	-	-
47	Jilotzingo	Si	16 LGRA	-	-	-
48	Jiquipilco	Si	Otros	Presidencia, Secretaría y Contraloría	General y personal	Gaceta municipal

Núm.	Municipio	Código de ética emitido	Fundamento legal	Emisión del código por	Forma de darse a conocer a las personas servidoras públicas	Medios para máxima publicidad
49	Jocotitlán	Si	17 LRASEM	Síndica	General	Gaceta municipal y carteles
50	Joquicingo	Si	Otros	Síndico	General	Página de internet
51	Juchitepec	Si	-	-	-	-
52	La Paz	Si	16 LGRA	Secretaría	General	Gaceta municipal y página de internet
53	Lerma	Si	17 LRASEM	Síndico	General	Circular
54	Luvianos	Si	Otros	Contraloría	Personal	Cabildo abierto, gaceta municipal
55	Malinalco	Si	Otros	Sindico	General	Gaceta municipal
56	Melchor Ocampo	Si	-	-	-	-
57	Metepec	Si	17 LRASEM	Síndico	Personal	Página de internet
58	Mexicaltzingo	-	-	-	-	-
59	Morelos	-	17 LRASEM	Sindico	General y personal	Gaceta Municipal
60	Naucalpan de Juárez	-	-	-	-	–
61	Nextlalpan	-	-	-	-	-
62	Nezahualcóyotl	Si	Otros	Contraloría	General	Gaceta Municipal
63	Nicolás Romero	-	-	-	-	–
64	Nopaltepec	-	-	-	-	–
65	Ocoyoacac	No	-	-	-	-
66	Ocuilan	No	-	-	-	-
67	Otzoloapan	-	-	-	-	-
68	Otzolotepec	-	-	-	-	-
69	Otumba	Si	Otros	Pleno del ayuntamiento	General	Publicación sin señalar el medio
70	Ozumba	-	-	-	-	-
71	Papalotla	-	-	-	-	-
72	Polotitlán	-	-	-	-	-
73	Rayón	-	-	-	-	-

Núm.	Municipio	Código de ética emitido	Fundamento legal	Emisión del código por	Forma de darse a conocer a las personas servidoras públicas	Medios para máxima publicidad
74	San Antonio la Isla	Si	Otros	Secretaría	General	Estrados
75	San Felipe del Progreso		-	-	-	-
76	San José del Rincón	Si	-	-	-	-
77	San Martín de las Pirámides	Si	17 LRASPEM	Síndica	General	Gaceta municipal, estrados y página de internet
78	San Mateo Atenco	Si	Otros	Pleno del ayuntamiento	General	Página de internet
79	San Simón de Guerrero	No	-	-	-	-
80	Santo Tomás	Si	17 LRASPEM	Sindico	General	Gaceta municipal
81	Soyaniquilpan de Juárez	-	-	-	-	-
82	Sultepec	-	-	-	-	-
83	Tecámac	-	-	-	-	-
84	Tejupilco	-	-	-	-	-
85	Temamatla	No	-	-	-	-
86	Temascalapa	Si	Sin fundamento	Contraloría	General	Estrados
87	Temascalcingo	-	-	-	-	-
88	Temascaltepec	-	Otros	Secretaría	General y personal	Página de internet
89	Temoaya	-	17 LRASEM	Secretaría	General	Gaceta municipal
90	Tenancingo	-	-	-	-	-
91	Tenango del Aire	-	-	-	-	-
92	Tenango del Valle	Si	17 LRASEM	Síndica	Personal	Gaceta municipal y página de internet
93	Teoloyucan	Si	-	-	-	-
94	Teotihuacán	Si	Otros	Secretaría	Personal	Gaceta municipal
95	Tepetlaoxtoc	Si	17 LRASPEM	Síndico	General	Gaceta municipal
96	Tepetlixpa		-	-	-	-
97	Tepotzotlán	-	-	-	-	-

Núm.	Municipio	Código de ética emitido	Fundamento legal	Emisión del código por	Forma de darse a conocer a las personas servidoras públicas	Medios para máxima publicidad
98	Tequixquiac	-	-	-	-	-
99	Texcaltitlán	-	-	-	-	-
100	Texcalyacac	-	-	-	-	-
101	Texcoco	Si	Otros	Otros	General	Gaceta municipal y página de internet
102	Tezoyuca	Si	-	-	-	-
103	Tianguistenco	No	-	-	-	-
104	Timilpan	No	-	-	-	-
105	Tlalmanalco	Si	17 LRASPEM	Síndico	General	Gaceta municipal y página de internet
106	Tlalnepantla de Baz	Si	17 LRASPEM	Síndica	General y personal	Impresos y electrónicos, sin señalar cuales
107	Tlatlaya	Si	Otros	Presidencia municipal	General	Página de internet
108	Toluca	Si	16 LGRA	Contraloría municipal	Personal y general	Gaceta municipal
109	Tonanitla	-	-	-	-	-
110	Tonatico	-	-	-	-	-
111	Tultepec	-	-	-	-	-
112	Tultitlán	Si	17 LRAEM	Cabildo	General	Gaceta oficial y página de internet
113	Valle de Bravo	Si	Otros	Síndico	General	Gaceta municipal y estrados
114	Valle de Chalco solidaridad	No	-	-	-	-
115	Villa de Allende	Si	Otros	Presidente municipal	Personal	Gaceta municipal
116	Villa del Carbón	No	-	-	-	-
117	Villa Guerrero	Si	17 LRASEM	Secretaría	Personal	Gaceta oficial, estrados y página de internet
118	Villa Victoria	-	-	-	-	-
119	Xalatlaco	-	-	-	-	-

Núm.	Municipio	Código de ética emitido	Fundamento legal	Emisión del código por	Forma de darse a conocer a las personas servidoras públicas	Medios para máxima publicidad
120	Xonacatlán	Si	Sin fundamento	-	-	-
121	Zacazonapan	Si	Otros	-	-	-
122	Zacualpan		-	-	-	-
123	Zinacantepec	Si	Otros	Cabildo	General	Gaceta municipal
124	Zumpahuacán	Si	-	-	-	-
125	Zumpango	No	–	-	-	-

Abreviaturas utilizadas: 16 LGRA. Artículo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 17 LRASPEM. Artículo 17 Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Fuente: Elaboración propia con información solicitada a cada uno de los 125 Municipios del Estado de México, a través del Sistema de Acceso de Información Mexiquense (SAIMEX) y https://www.saimex.org.mx/saimex/solicitud/listSolPar/sc/70.page#goTo con respuestas proporcionadas por los 79 Municipios que atendieron total o parcialmente la solicitud.

4.4. Resultados de la consulta a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense

De los 125 municipios del Estado de México a los que se les presento solicitud de información respondieron 78 y 47, al parecer no cumplen con las solicitudes de información en los plazos previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, por lo que resultaría de interés conocer las causas que motivan la falta de respuestas oportunas.

Tabla 8

Municipios que respondieron a la solicitud de información

Municipios	Cantidad	Porcentaje
Que dieron respuesta a la solicitud de información	78	62%
Que no dieron respuesta a la solicitud de información	47	38%

Fuente: Elaboración propia obtenida a través de solicitudes de información a través del SAIMEX.

Las preguntas que fueron objeto de cuestionamiento ante los municipios, describen el escenario actual en esta materia, con base en las respuestas obtenidas.

1. ¿En su municipio ya se emitió el código de ética?

Tabla 9
Municipios que ya emitieron su código de ética

Municipios	Cantidad	Porcentaje
Que ya emitieron su código de ética	58	74%
Que no han emitido su código de ética	20	26%

Fuente: Elaboración propia obtenida a través de solicitudes de información a través del SAIMEX.

En el análisis de las respuestas obtenidas, se observó que cinco de los códigos de ética se emitieron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades y de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, así como del Acuerdo el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin embargo esta situación no afecta los resultados ya que lo importante es que se cuente con el código de ética.

En contraste, 47 municipios no respondieron la solicitud de información y en adición, con los 20 que no han emitido su Código de Ética, resultaría que 67 no cuentan con este instrumento de prevención de hechos de corrupción. Dicha situación es preocupante ya que equivaldría a que más del 50% de municipios del Estado de México, no han dado cumplimiento.

Es importarte, señalar que la búsqueda de información se enfocó únicamente a los municipios sin considerar los organismos descentralizados de la administración pública municipal, y en los cuales desde luego se realizan contrataciones públicas, entre los que se encuentran organismos operadores municipales previstos en la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios, organismos de asistencia social a los que se refiere la Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de carácter municipal, denominados Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, así como los Institutos Municipales de Cultura Física y Deporte de todos los municipios del Estado de México creados por su propia Ley. En ese sentido resultaría trascendente conocer el estado que guarda la emisión de sus códigos de ética en cada uno de esos organismos.

2. Si es el caso, de que ya se emitió el código de ética, ¿cuál fue el fundamento legal para emitir el código de ética?

El fundamento para la emisión del código de ética es positivo cuando se norma con los artículos 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas o el 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México, que son los que disponen que este se tendrá que emitir.

Tabla 10
Municipios que emitieron su código de ética con el fundamento legal correcto

Municipios	Cantidad	Porcentaje
Que emitieron su código de ética con el fundamento legal correcto.	23	40%
Que emitieron su código de ética con otro fundamento o sin éste.	27	46%
Que emitieron su código de ética, pero no respondieron esta pregunta.	8	14%

Fuente: Elaboración propia obtenida a través de solicitudes de información a través del SAIMEX.

De los 58 códigos de ética emitidos, son 23 los que cuentan con el fundamento legal correcto, ya sea que porque la emisión de su código la fundamentaron en el artículo 16 de la de la Ley General de Responsabilidades Administrativas o el artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Los códigos que fueron emitidos con otros fundamentos fueron 27, dichos instrumentos fueron fundamentados en artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, pero sin utilizar como fundamento legal que dispone la obligación de emitir el código de ética.

Adicionalmente, 8 municipios no respondieron a esta pregunta, por lo que en el supuesto de que también no tuvieran el fundamento correcto implica que más del 60% de códigos de ética emitidos por diversos municipios del Estado de México, no se sustentan en el artículo 16 de la de la Ley General de Responsabilidades Administrativas o en el artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

3. ¿El código de ética fue emitido por la secretaría del ayuntamiento, por el síndico u otro?

Se considera que el código de ética fue emitido adecuadamente si se hizo por la unidad administrativa o autoridad a la que le corresponde dicha función o atribución cuando se trata del Secretaría del Ayuntamiento o el Síndico de acuerdo a lo que dispone el artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México.

Tabla 11
Municipios que emitieron su código de ética a través de la autoridad o persona servidora pública adecuada

Municipios	Cantidad	Porcentaje
Que el código de ética fue emitido por la Secretaría o el Síndico.	28	48%
Que el código de ética fue emitido por otras autoridades o funcionarios.	27	47%
Que emitieron su código de ética, pero no respondieron esta pregunta.	3	5%

Fuente: Elaboración propia obtenida a través de solicitudes de información a través del SAIMEX.

De los 58 códigos de ética, 28 de ellos están emitidos por la Secretaría del Ayuntamiento o por el Síndico, tal y como lo dispone el artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. Pero también, se debe considerar que un número importante de códigos fueron emitidos por autoridades o funcionarios que no cuentan con la atribución legal para realizarlo. Bajo una suposición de que a esos 27, se le agreguen 3 que no respondieron la pregunta, esto arrojaría que más del 50% de los códigos no están fundados correctamente con la disposición legal aplicable al caso concreto.

4. ¿La forma en que se hizo del conocimiento de las personas servidoras públicas del municipio la emisión del código de ética fue de manera personal o general?

Se considera que la forma idónea de hacer del conocimiento de las personas servidoras públicas de los municipios el código de ética, es cuando se realiza de manera personal y general, y cuando también se hace del conocimiento de los habitantes del municipio, aunque si se hizo de una sola forma, se considera adecuado ya que el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México dispone únicamente que se tendrá que hacer del conocimiento de los servidores públicos.

Tabla 12
Forma en que los municipios que hicieron del conocimiento de las personas servidoras públicas el código de ética

Municipios	Cantidad	Porcentaje
Que el código de ética se hizo del conocimiento de manera general.	33	57%
Que el código de ética se hizo del conocimiento de manera particular.	7	12%
Que el código de ética se hizo del conocimiento de manera general y particular.	8	14%
Que emitieron su código de ética, pero no respondieron esta pregunta.	10	17%

Fuente: Elaboración propia obtenida a través de solicitudes de información a través del SAIMEX.

En cuanto a la forma de dar a conocer a las PSP de los municipios los códigos de ética una vez que fueron emitidos, en la mayoría de los casos fue de manera general o personal y en otros casos en ambas formas, importando en este aspecto el hecho de que efectivamente se haya dado a conocer.

5. ¿Cuáles fueron los medios utilizados para darle máxima publicidad al código de ética?

Se considera que al código de ética se le dio máxima publicidad cuando cumple la condición de ser público, completo, oportuno y accesible. En ese sentido de una manera discrecional a efecto de no desestimar las respuestas otorgadas por los municipios y en la suposición de que pudieran no tener claro lo que implica la máxima publicidad, se considerará que en principio se cumplió con ese requisito, si es el caso que lo hayan publicado al menos en su página principal de internet. Aunque es importante considerar

que en la verificación que se hizo en las páginas de internet de los municipios, únicamente tres municipios tienen colocado su código de ética en el inicio de su página.

Si es el caso de que únicamente se haya publicado en la gaceta municipal u otro medio, se considerará que no alcanza completamente el requisito de máxima publicidad.

Tabla 13
Forma en que los municipios dieron a su código de ética máxima publicidad

Municipios	Cantidad	Porcentaje
Que el código de ética se le dio máxima publicidad.	23	40%
Que el código de ética no se le dio completamente la máxima publicidad.	26	45%
Que emitieron su código de ética, pero no respondieron esta pregunta.	9	15%
Que emitieron su código de ética, pero no respondieron esta pregunta.	10	17%

Fuente: Elaboración propia obtenida a través de solicitudes de información a través del SAIMEX.

Respecto a la máxima publicidad que se dio a los 58 códigos de ética emitidos, éstos se publican en las gacetas municipales o en las páginas de internet de los municipios e incluso en los estrados; de este modo, los resultados indican que es necesario reforzar y llevar la máxima publicidad a que los códigos de ética además de públicos sean completos, oportunos y accesibles en los términos que dispone la ley en la materia, partiendo de que para iniciar el cumplimiento de este principio, lo primero que hay que hacer es que sean públicos, siendo necesario que estén publicados en el inicio de la página de internet de cada municipio.

Es concluyente que la información obtenida mediante las solitudes de información a través del SAIMEX contrastan con la que resultó de la verificación previa que se hizo de cada uno de los portales de internet de los municipios y en el IPOMEX, recordando que los resultados de esa revisión arrojaron que únicamente los municipios de Huixquilucan, Juchitepec y Tultitlan tienen publicado su código de ética al inicio de su página de internet.

Al efecto, es importante señalar que la información vertida no trata de evidenciar a los municipios, sino a buscar las alternativas para que además de que en todos se emita el Código de Ética en un plazo razonable, éste se ponga al alcance no únicamente de las PSP a las que les aplica, sino a todos los habitantes de los municipios a efecto de que los mismos colaboren con su cumplimiento, o bien denuncien si es el caso las trasgresiones el mismo.

Del análisis de la información, es posible señalar que la causa principal por la cual no se expiden la totalidad los códigos de ética en los municipios del Estado de México puede tener origen en el desconocimiento total o parcial de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

4.5. Causas por la cuales no se han instalado los sistemas municipales anticorrupción y la importancia de contar con los sistemas para promover y aplicar la ética pública

La información de cada uno de los municipios que se presenta, es retomada de los datos que están publicados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, SESAEMM en su página de Internet, que es la fuente principal de donde se obtienen.

Es importante puntualizar que el apartado no pretende evidenciar a los Municipios del Estado de México que no cuentan a la fecha con el Sistema Municipal Anticorrupción previsto en el Capítulo Décimo de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México, desde luego tampoco intenta ensalzar a los que ya cuentan con su sistema municipal puesto están cumpliendo una disposición a la que están obligados.

La información obtenida de la página de internet de la SESAEMM, es posible identificar aquellos que ya cuentan con Sistema Municipal Anticorrupción instalado.

Tabla 14
Conformación de la estructura de los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México

Núm.	Municipio	Comisión de Selección Municipal (CSM)	Comité de Participación Ciudadana Municipal (CPCM)	Comité Coordinador Municipal (CCM)
1	Acambay de Ruíz Castañeda	No	Si	Si
2	Acolman	No	No	No
3	Aculco	No	No	No
4	Almoloya de Alquisiras	Si	Si	Si
5	Almoloya de Juárez	No	No	No
6	Almoloya del Río	No	No	No
7	Amanalco	No	No	No
8	Amatepec	No	No	No
9	Amecameca	Si	Si	Si
10	Apaxco	Si	Si	Si
11	Atenco	No	No	No
12	Atizapán	No	Si	Si
13	Atizapán de Zaragoza	No	Si	Si
14	Atlacomulco	No	Si	Si
15	Atlautla	No	No	No
16	Axapusco	No	No	No
17	Ayapango	No	No	No
18	Calimaya	No	Si	Si

Núm.	Municipio	Comisión de Selección Municipal (CSM)	Comité de Participación Ciudadana Municipal (CPCM)	Comité Coordinador Municipal (CCM)
19	Capulhuac	No	No	No
20	Chalco	No	Si	Si
21	Chapa de Mota	No	Si	Si
22	Chapultepec	No	No	No
23	Chiautla	No	No	No
24	Chicoloapan	No	No	No
25	Chiconcuac	No	No	No
26	Chimalhuacán	Si	Si	Si
27	Coacalco de Berriozábal	Si	Si	Si
28	Coatepec Harinas	No	No	No
29	Cocotitlán	No	No	No
30	Coyotepec	No	No	No
31	Cuautitlán	No	No	No
32	Cuautitlán Izcalli	No	Si	Si
33	Donato Guerra	No	No	No
34	Ecatepec de Morelos	Si	No	No
35	Ecatzingo	No	No	No
36	El Oro	No	Si	Si
37	Huehuetoca	No	Si	Si
38	Hueypoxtla	No	No	No
39	Huixquilucan	Si	No	No
40	Isidro Fabela	Si	Si	Si
41	Ixtapaluca	Si	No	No
42	Ixtapan de la Sal	Si	No	No
43	Ixtapan del Oro	No	Si	Si
44	Ixtlahuaca	Si	Si	Si
45	Jaltenco	No	No	No
46	Jilotepec	No	Si	Si
47	Jilotzingo	No	No	No
48	Jiquipilco	No	Si	Si
49	Jocotitlán	No	Si	Si
50	Joquicingo	No	No	No
51	Juchitepec	No	No	No
52	La Paz	Si	Si	Si
53	Lerma	No	Si	Si
54	Luvianos	Si	Si	Si
55	Malinalco	No	No	No

Núm.	Municipio	Comisión de Selección Municipal (CSM)	Comité de Participación Ciudadana Municipal (CPCM)	Comité Coordinador Municipal (CCM)
56	Melchor Ocampo	Si	Si	Si
57	Metepec	Si	Si	Si
58	Mexicaltzingo	No	Si	Si
59	Morelos	No	No	No
60	Naucalpan de Juárez	Si	Si	Si
61	Nextlalpan	Si	Si	Si
62	Netzahualcóyotl	Si	Si	Si
63	Nicolás Romero	Si	Si	Si
64	Nopaltepec	No	No	No
65	Ocoyoacac	No	No	No
66	Ocuilan	Si	Si	Si
67	Otumba	No	No	No
68	Otzoloapan	No	Si	Si
69	Otzolotepec	No	No	No
70	Ozumba	Si	Si	Si
71	Papalotla	No	No	No
72	Polotitlán	No	Si	Si
73	Rayón	No	No	No
74	San Antonio la Isla	Si	Si	Si
75	San Felipe del Progreso	Si	No	No
76	San José del Rincón	Si	No	No
77	San Martín de las Pirámides	No	No	No
78	San Mateo Atenco	Si	Si	Si
79	San Simón de Guerrero	No	No	No
80	Santo Tomás	Si	No	No
81	Soyanoquilpan de Juárez	Si	Si	Si
82	Sultepec	Si	No	No
83	Tecámac	Si	Si	Si
84	Tejupilco	No	No	No
85	Temamatla	No	No	No
86	Temascalapa	Si	Si	Si
87	Temascalcingo	No	No	No
88	Temascaltepec	Si	Si	Si
89	Temoaya	Si	No	No
90	Tenancingo	Si	No	No
91	Tenango del Aire	No	No	No
92	Tenango del Valle	No	No	No

Núm.	Municipio	Comisión de Selección Municipal (CSM)	Comité de Participación Ciudadana Municipal (CPCM)	Comité Coordinador Municipal (CCM)
93	Teoloyucan	No	Si	Si
94	Teotihuacán	No	No	No
95	Tepetlaoxtoc	No	No	No
96	Tepetlixpa	No	No	No
97	Tepotzotlán	Si	No	No
98	Tequixquiac	No	No	No
99	Texcaltitlán	No	No	No
100	Texcalyacac	No	No	No
101	Texcoco	No	No	No
102	Tezoyuca	No	No	No
103	Tianguistengo	No	No	No
104	Timilpan	No	No	No
105	Tlalmanalco	Si	Si	Si
106	Tlalnepantla de Baz	No	Si	Si
107	Tlatlaya	No	No	No
108	Toluca	No	No	No
109	Tonatitla	No	No	No
110	Tonatico	No	No	No
111	Tultepec	Si	Si	Si
112	Tultitlán	No	No	No
113	Valle de Bravo	Si	No	No
114	Valle de Chalco Solidaridad	No	No	No
115	Villa de Allende	No	Si	Si
116	Villa del Carbón	No	No	No
117	Villa Guerrero	No	No	No
118	Villa Victoria	No	Si	Si
119	Xalatlaco	No	No	No
120	Xonacatlán	Si	Si	Si
121	Zacazonapan	No	No	No
122	Zacualpan	No	No	No
123	Zinacantepec	No	Si	Si
124	Zumpahuacán	No	No	No
125	Zumpango	Si	No	No

Nota: Esta información es producto de la evidencia documental y digital que obra en los archivos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (2020), Sistemas Municipales Anticorrupción. En avance en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción. Información actualizada al 23 de abril de 2020. Consultado en: https://sesaemm.gob.mx/sites/sesaemm.gob.mx/files/files/SMA/Tabla_SMA_23_abril.pdf (30-05-2020)

De la información obtenida se observa el avance de cada municipio en cuanto a la conclusión de la instalación de su sistema municipal, identificándose que únicamente 49 tienen conformado su sistema, estando pendientes 76. Los que han concluido con la instalación equivale al 39.2% y los que no cuentan con éste, suma 60.08%.

Tabla 15
Cantidad de municipios que ya cuentan con Sistema Municipal Anticorrupción

Municipios	Cantidad	Porcentaje
Que cuentan con Sistema Municipal Anticorrupción	49	39.2%
Que no cuentan con Sistema Municipal Anticorrupción	76	60.8%

Fuente: Elaboración propia con información de la Tabla Estatal de la conformación de la estructura de los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (30-05-2020).

La información muestra que la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México, conforme plazo previsto en el artículo Octavo transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y el artículo Octavo de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, los Ayuntamientos del Estado contaban con un plazo de doscientos cuarenta días naturales [el plazo resulta de la suma de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor de la Ley para designar a los integrantes de la Comisión de Selección Municipal, más sesenta días naturales para instalar el Comité Coordinador Municipal, y de manera adicional, noventa días con que cuenta el Comité Coordinador Municipal para emitir las disposiciones relativas a su funcionamiento], a partir del 1 de julio de 2017 para instalar su Sistema Municipal Anticorrupción, plazo que concluyó el 25 de febrero de 2018.

Al 1° de junio de 2020, han transcurrido 827 días a partir de que venció el plazo legal previsto en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios para que los ayuntamientos instalarán sus sistemas municipales anticorrupción, pero los resultados no son optimistas

Por otro lado, la información obtenida arroja que de mantenerse el avance que se ha mostrado en poco más de dos años en la instalación de 24 municipios por año, significa que se van a requerir por lo menos casi tres años más para que se concluya la instalación en todos los municipios.

Figura I
Avance en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción

Fuente Elaboración propia con el cómputo de los plazos del artículo Octavo transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y la Tabla Estatal de la conformación de la estructura de los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México.

Al efecto, se tiene la expectativa de encontrar algunas de las causas por la cuales al mes de mayo del año 2020 no se ha concluido con la instalación de los sistemas y de ser el caso encontrar propuestas de solución atendiendo lo previsto en el artículo 61 de la Ley citada.

El Sistema Municipal Anticorrupción es la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción, que concurrentemente tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como cooperar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal.

Respecto a las causas del porque no se han instalado los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México, es posible plantear diversas hipótesis que van desde el tamaño de los municipios, falta de recursos económicos, cuestiones políticas entre otros; y es precisamente en la determinación de dichas causas las que se pretenden conocer.

En este sentido, se buscó por una parte conocer que está realizando al respecto el SESAEMM, qué están haciendo los municipios que no han instalado su sistema a través de visitas a algunos municipios y la experiencia de ciudadanos que han participado en municipios para integrar el Comité de Participación Ciudadana.

Información obtenida en el SESAEMM.

En el portal web institucional proporciona a los municipios una Guía de Instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción, así como un catálogo de apoyo para la implementación y fortalecimiento de los Sistemas Municipales Anticorrupción, por ello, la parte documental necesaria está cubierta, por lo que la falta de avance en la instalación de los sistemas no se debe a la inexistencia de modelos de documentos.

Se encontró que el SESAEMM, además de la guía y los documentos de apoyo también proporciona capacitación y asesoría para facilitar la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción.

Por otra parte, en su Programa de Trabajo Anual 2020 (CPC: 6-7) que refiere a los Sistemas Municipales Anticorrupción, se identificaron las líneas de acción del Eje estratégico 5: Promover la conformación y funcionamiento de los Sistemas Municipales Anticorrupción (SMA´s):

- Asesorar y brindar acompañamiento a los Comités de Participación Ciudadana municipales.
- Coadyuvar a la capacitación de Comités de Participación Ciudadana municipales para la elaboración de sus Programas de Trabajo Anuales.
- Reconocer y promover buenas prácticas llevadas a cabo por los SMA´s.
- Participar en la Comisión de Incorporación de Estados y Municipios de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Reflexionando, que dichas líneas de acción no consideran resolver las causas por la cuales no se ha instalado la totalidad de los Sistemas Municipales Anticorrupción, se presentaron cuestionamientos iniciales al SESAEMM:

1) Por la información que se tiene publicada en su página de internet actualizada al 28 de enero del año en curso, se observa, que son 81 municipios los que a la fecha no cuentan con sistema anticorrupción,-sin perjuicio de que se está obteniendo información directamente en algunos municipios-, se solicita información además de la publicada en el Informe Anual del Comité Coordinador periodo 2018-2019, en relación a la identificación de las causas por las cuales cerca del 65% de los municipios no concluye con la instalación de su sistema, en particular en relación a la elevada cantidad que no acude a los Cursos de inducción al Sistema Municipal Anticorrupción.
2) Se identifica que en el Eje estratégico 5 del Plan de Trabajo 2020 del Comité de Participación Ciudadana, se promueve la conformación y funcionamiento de los Sistemas Municipales Anticorrupción, y las Líneas de Acción consisten en asesorar y brindar acompañamiento a los Comités de Participación Ciudadana municipales. Cómo coadyuvan a la capacitación de Comités de Participación Ciudadana municipales para la elaboración de sus Programas de Trabajo Anuales.

3) Por otra parte, reconocer y promover buenas prácticas llevadas a cabo por los SMA´s, pareciera que sería únicamente para los que ya tienen sistema, pero no se dice nada respecto a los municipios que no han instalado su sistema.
4) Sera útil contar con información relacionada a la detección de causas específicas que incidan en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción.

Con fecha 4 de marzo del 2020 se recibió respuesta oficial de la Dirección General de Vinculación Institucional:

> Respecto a su correo de fecha 18 de febrero del 2020, informo que de acuerdo a los expedientes físicos y digitales que se encuentran en esta Dirección General de Vinculación Interinstitucional de la SESAEMM a la fecha contamos con 48 Sistemas Municipales Anticorrupción instalados, 10 en proceso (9 con Comisión de Selección Municipal y 1 con Comité de Participación Ciudadana Municipal), y 67 sin evidencia que acredite ante este Organismo, la implementación del Sistema Municipal Anticorrupción; por lo que el 61.6 % de los municipios no cuentan con la instalación del mismo.
>
> La actualización de esta información permanentemente se publica en www.sesaemm.org.mx
>
> Informo que aun cuando se cuenta con un estudio específico para conocer las causas o motivos por las cuales algunos ayuntamientos no cuentan con su Sistema Municipal Anticorrupción; derivado de la estrecha comunicación con los 125 ayuntamientos a través de:
> - Capacitaciones realizadas por esta Dirección General, en materia de “Inducción al Sistema Municipal Anticorrupción” impartidas durante el 2019, a las que fueron invitados servidores públicos y, en su caso, integrantes de los Comités de Participación Ciudadana.
> - Capacitaciones regionales coordinadas con la Secretaría de la Contraloría del Estado de México invitando a los 125 contralores municipales de la entidad mexiquense.
> - Contacto permanente vía telefónica con los municipios que no cuentan con el Sistema Municipal Anticorrupción, con la finalidad de darles acompañamiento y resolver todas las dudas en cuanto a la implementación del mismo, proporcionándoles nuestra guía denominada “4 pasos para Instalar un Sistema Municipal Anticorrupción”; así como las guías de convocatorias y actas que se encuentran disponibles en la página oficial de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

Comento que se han detectado causas económicas, jurídicas, sociales y hasta políticas las cuales han impedido su implementación, por lo que se sugiere de manera respetuosa solicitar a los Ayuntamientos la información relacionada para tal efecto.

Asi, con el propósito de obtener información directamente en los municipios, se visitaron los ayuntamientos de Tepetlaoxtoc, Chiconcuac, Chiautla, Atenco, Chicoloapan, Cocotitlán, Juchitepec, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetixtla, Atlautla, Ecatzingo y Ayapango.

En los municipios donde se tuvo la oportunidad de ser atendidos personalmente, -regularmente por los titulares de las contralorías municipales- se identificó:

a. Que de los problemas principales para instalar su Comité era la falta de interés de los miembros de la academia para conformar la Comisión de Selección, precisamente por ser un cargo honorario sin incentivo económico, y que generaría descuido en sus labores cotidianas.
b. La falta de interés de la ciudadanía y precisamente cuando se convencía a los académicos para participar en el Comité de Selección y a los ciudadanos de postularse para el Comité de Participación Ciudadana, regularmente ninguno cumplía con el requisito de la contribución al combate a la corrupción exigido en el artículo 69 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México, en especial la forma de acreditar la contribución requerida.
c. Otra causa de la no instalación es el desinterés de las propias autoridades municipales o bien cuando existe dicho interés tratan de politizar la participación ciudadana.

Con la intención de contar con la evidencia de las respuestas otorgadas, en cada uno de los municipios visitados, se entregó para requisición, un cuestionario para tal efecto, con la posibilidad de que lo enviaran por correo electrónico con posterioridad:

1. ¿Cuál ha sido el motivo o motivos por los cuales se ha atrasado la instalación del Sistema Anticorrupción en su municipio?
2. ¿Cuáles han sido los problemas que han enfrentado para la instalación de su Sistema Municipal Anticorrupción?
3. ¿Cuál ha sido el principal problema qué se le ha presentado para concluir con la instalación de su Sistema Municipal Anticorrupción?
4. ¿Qué avance tiene a la fecha la instalación de su Sistema Municipal Anticorrupción y en cuánto tiempo estima podría estar concluido?
5. ¿Considera que debería reformarse la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México para facilitar la instalación de los sistemas municipales y en qué aspecto particular?

Trascurrido el plazo, se obtuvo respuesta de tres municipios, observando que las respuestas coinciden con lo que en principio fue informado en las visitas en sitio, por lo que se estima que existen los elementos para abordar las causas.

Las respuestas en los términos que fueron proporcionadas, se muestran, omitiendo los nombres de las PSP que respondieron, ya que ninguna autorizó utilizar su nombre, no obstante, para efectos de evidencia, se identifican como municipios 1, 2 y 3.

Tabla 16
Respuestas otorgadas por los municipios visitados

Pregunta	Municipio 1	Municipio 2	Municipio 3
1. ¿Cuál ha sido el motivo o motivos por los cuales se ha atrasado la instalación del Sistema Anticorrupción en su municipio?	No se cuenta con algunas figuras dentro del municipio que cumplan con el perfil que se indica. (Sic)	Se han emitido dos convocatorias en el año 2019 del cual no se tuvo respuesta alguna de aspirantes. (Sic)	De este municipio no se recibió respuesta del cuestionario, pero llama la atención el sentido de la respuesta: Referente al tema del Sistema Municipal Anticorrupción, este municipio se encuentra en proceso de su realización. No autorizo aparezca mi nombre. (Sic)**
2. ¿Cuáles han sido los problemas que han enfrentado para la instalación de su Sistema Municipal Anticorrupción?	No hay participación por parte de la ciudadanía, somos un municipio muy pequeño como para implementar métodos más grandes. (Sic)	• Es difícil contar con ciudadanos que cubran el perfil y requisitos para formar parte de este sistema. • La apatía de la ciudadanía. (Sic)	
3. ¿Cuál ha sido el principal problema qué se le ha presentado para concluir con la instalación de su Sistema Municipal Anticorrupción?	La falta de indicaciones para establecer dicho sistema. (Sic)	• La falta de personas interesadas en formar parte del mismo. • Personas que cubran el perfil, han sido dirigentes políticos. (Sic)	
4. ¿Qué avance tiene a la fecha la instalación de su Sistema Municipal Anticorrupción y en cuánto tiempo estima podría estar concluido?	Un avance del 15% y se estima concluir en dos meses. (Sic)	Solo dos veces se han emitido las convocatorias y vamos por una tercera, en el cual se espera haya aspirantes. En un tiempo no mayor a tres meses. (Sic)	
5. ¿Considera que debería reformarse la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México para facilitar la instalación de los sistemas municipales y en qué aspecto particular?	Sí, porque se debe adecuar a las necesidades de un municipio, ya que es incongruente el establecer un sistema que no se tiene plena objetividad. (Sic)	Si, en los requisitos, o clasificar de acuerdo al número de habitantes del municipio y condiciones socioeconómicos. (Sic)	**

Fuente. Elaboración propia.

Considerando que una de las causas por las cuales no se instalan los Sistemas Municipales Anticorrupción se debe a la política, en razón de que en el Informe Anual 2017-2018 (CCSAEM: 27) se encuentra la encomienda: Se recomienda a Ozumba, Temamatla y Texcalyacac para que se cumpla con la ley en cuanto a la ciudadanización de los CPCM pues no pueden ser parte de los mismos síndicos, regidores o algún otro funcionario de la administración municipal. Para tal efecto se debe cumplir con los requisitos previstos en la LSAEMM.

Asi con el propósito de contar con información de primera fuente desde el punto de vista del ciudadano -en calidad de experto y responsable del documento de investigación-

se contactó y solicito a un aspirante al Comité de Participación Ciudadana del Municipio de Ozumba que participó en la divulgación de una jornada de ética pública y prevención de la corrupción, Mariano Ortiz Díaz relatar su apreciación, quien accedió a plasmar por escrito su experiencia y sus puntos de vista respecto la integración de un Sistema Municipal Anticorrupción. El documento en cita, se trascribe de manera íntegra.

"Problemática encontrada en la integración del comité de participación ciudadana del municipio de Ozumba, Estado de México.

Iniciaré comentando que, como todo aspirante, participé enfundado en los requisitos y procedimiento que el Comité de Selección Municipal (integrado en el mes de mayo de 2019) publicó en la convocatoria del 18 de junio.

Fui postulado por el "Grupo de Vigilantes Voluntarios de Ozumba" el 13 de julio de 2019, enviando para el efecto de mi participación (Documentos: Carta de Postulación, Carta de protesta de decir verdad, Carta de exposición de motivos, Hoja de datos personales y Currículo vitae).

Cuando fui notificado que había pasado el primer filtro -de varios- y que debía presentarme ante los miembros del Comité de Selección para una entrevista directa, me encuentro que solo llegaron tres integrantes (faltando dos entre ellos, la coordinadora Mercedes P.A. y uno de sus miembros de nombre Juan M.G., de quien después me entero que es cercano al Presidente Municipal en funciones y ocupa un puesto como servidor público), asimismo se desarrolló la entrevista por espacio de 20 a 30 minutos en forma por demás desinteresada, anunciándome que solo habíamos participado durante la convocatoria tres personas y que por ello, la entrevista sería breve, por último fui notificado para presentarme el día 5 de septiembre del mismo año; fecha en que sesionaría el Comité de Selección Municipal con el fin de integrar el CPC anticorrupción municipal conforme a la norma establecida en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

En cumplimiento al ordenamiento recibido del Comité de Selección Municipal, me presenté junto con mis dos compañeros a los cuales conocí en ese momento, anunciándonos una sorpresa más de incongruencia, esta fue que uno de los participantes seleccionados no se había presentado por lo cual en su lugar se nombraría al Mtro. Ismael (Presente) como tercer integrante, por un lapso de tres años, como es de suponerse nadie nos enteramos de donde vino el nombramiento, a lo cual, el citado Comité de Selección dio lectura al Acta de la de Sesión No. 1 de fecha 5 de septiembre, Acuerdo único que a la letra dice: Con fecha 5 de septiembre queda integrado el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Municipal Anticorrupción en el Municipio de Ozumba de Alzate, Estado de México, mismo que entraría en funciones al día siguiente de su publicación en la gaceta Municipal.

Un acto solemne incongruente también fuera de los tiempos que marca la Ley (90 días después de quedar integrado el CPC se debe integrar el Comité Coordinador Municipal) fue también la sesión realizada el día 10 de diciembre de 2019, por el Comité Coordinador del

Sistema Municipal Anticorrupción, sin una orden del día y sin apego a lo establecido en el Art. 71 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (omitiendo en todo, deliberar sobre un Plan de Trabajo o proyecto a seguir como Comité Coordinador del "SMA", mucho más irresponsable fue el no considerar el punto para asignar la cantidad a pagar por los servicios profesionales prestados a cada uno de los integrantes del CPC., y para este efecto tuvimos que solicitar al presidente municipal por escrito se apegara a la normativa y considerara asignarnos un pago por honorarios, que a la fecha no se ha cumplido.

Nota: La percepción que se tiene es:

- Aplazamiento intencional por desconocimiento del funcionamiento del CPC., por los servidores públicos colaboradores inmediatos del Alcalde, mostrándose resistentes a su integración, muy posible por nervio o inseguridad de su propio encargo (Contraloría y Transparencia).
- Probable condicionamiento del titular del municipio para no ejercer un pago a personal que no forma parte o no comulga con su propósito personal.
- O simplemente incertidumbre como servidores públicos, sabedores de cometer faltas administrativas de todo tipo, y desconocer los procedimientos correctos para evitar caer en Actos de Corrupción, Nepotismo e Impunidad, por parentesco o amistad.
- También comentar que en forma muy marcada enfatizan los integrantes de Sindicatura y Contraloría Municipal, se turnen a través de ellos los Planes y proyecto de trabajo y/o quejas recibidas para su Visto Bueno, actitud que en su inicio nos amarró las manos y tuvimos que apoyarnos en la normativa vigente para evitar condicionamientos.

Recomendación: Se hace necesario e imprescindible capacitar en todo lo referente al servidor público, para enseñarles a servir y no servirse de los ciudadanos."

Descrita la experiencia, contar con el Sistema Municipal Anticorrupción en cada uno de los municipios resulta importante, ya que entre otros, uno de los objetos de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado, es el establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos de los municipios, así como crear las bases mínimas para que autoridades municipales establezcan políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Por lo anterior, se debe tomar en cuenta que la instalación de los sistemas municipales bajo ninguna circunstancia es una facultad discrecional ni queda al arbitrio de las autoridades municipales, simplemente se trata de cumplir con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México en el estricto sentido como lo dispone el artículo Octavo Transitorio.

Cabe señalar que los Sistemas Municipales Anticorrupción son la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción, y que ello, implica que tanto el Comité Coordinador como el Comité de Participación Ciudadana ejerzan sus atribuciones previstas en la propia ley.

Para el caso del Comité Coordinador Municipal, de acuerdo al artículo 64 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México, se establece las facultades del Comité:

I. El establecimiento de mecanismos de coordinación y armonización con el Sistema Estatal Anticorrupción.
II. El diseño y promoción de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
III. Actualización y difusión de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
IV. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
V. Elaboración y entrega de un informe anual al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de las acciones realizadas, las políticas aplicadas y del avance de éstas con respecto del ejercicio de sus funciones, además informar al mismo Comité de la probable comisión de hechos de corrupción y faltas administrativas para que en su caso, emita recomendaciones no vinculantes a las autoridades competentes, a fin de adoptar medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención y erradicación de tales conductas.
VI. Las demás señaladas en otros ordenamientos jurídicos aplicables.

En tanto para el caso del Comité de Participación Ciudadana, de acuerdo al artículo 75, Fracciones IV a XIV de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México, se tendrá las atribuciones:

IV. Proponer al Comité Coordinador Municipal para su consideración:
   a. Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
   b. Proyecto de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las autoridades municipales competentes en las materias reguladas por la presente ley.
   c. Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico municipal de quejas y denuncias.
V. V. Proponer al Comité Coordinador Municipal mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.
VI. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana Municipal, para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno.
VII. Opinar o proponer al Comité Coordinador Municipal, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la

evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la Política Municipal en la materia, las Políticas Integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción.

VIII. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y grupos ciudadanos.

IX. Proponer reglas y procedimientos a través de los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y a los Entes Públicos Fiscalizadores.

X. Opinar sobre el Programa Anual de trabajo del Comité Coordinador Municipal.

XI. Realizar observaciones a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador Municipal.

XII. Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas.

XIII. Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Municipal Anticorrupción.

XIV. Proponer al Comité Coordinador Municipal, mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana."

Aunado a las facultades y atribuciones que se señalan tanto para el Comité Coordinador como para el Comité de Participación Ciudadana -para el objeto de la investigación-el hecho de que se cuente con la totalidad de los sistemas instalados, pero sobre todo funcionando, es neurálgico tomando en cuenta que ambos Comités de conformidad con las atribuciones que les otorga la Ley, les está permitido participar en el diseño y promoción de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, y es precisamente, en ese aspecto en el cual será posible aplicar la ética pública en la profesionalización de las personas que realizan contrataciones públicas.

4.6. Propuestas de solución y alternativas para la aplicación de la ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas

En definitiva, la aplicación de la ética a la función pública en la profesionalización de las PSP adquiere relevancia ya que tiene como eje central, la idea de servicio y es útil como mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público.

Por ello, se hace necesario que como mecanismos para prevenir la corrupción en el servicio público se cuenten con propuestas de solución y alternativas, las cuales por razones naturales únicamente señalan el qué, invitando a la academia, expertos, personas servidoras públicas y ciudadanía a establecer el cómo:

- Aplicar la ética en todas las normas de competencia laboral que sirven de base para la certificación de las personas servidoras públicas, PSP, de los municipios del

Estado de México, de tal manera que los productos y desempeños a obtener en cada norma estén relacionados tanto con aspectos éticos como con los principios que rigen en el servicio público.

- Incluir en cada diplomado que se proporcione a las PSP un módulo de ética pública, previendo sea proporcionado por especialistas en la materia.
- Desarrollar cursos especializados de ética pública, los cuales sean obligatorios tanto para las PSP que se encargarán de los aspectos administrativos, financieros y operativos de los municipios, pero también para las que son electas, atendiendo a que el hecho de que ganen una elección no les proporciona el conocimiento ni los valores necesarios para el debido ejercicio del servicio público.
- Aprovechar las tecnologías de la información para explotar los cursos en línea procurando que el material académico sea desarrollado por expertos que, además de conocer las materias específicas cuenten con experiencia práctica.
- Crear cursos, diplomados y especializaciones a efecto de profesionalizar a PSP en las áreas específicas donde existen riesgos de corrupción, reforzando los aspectos de las responsabilidades administrativas y aplicación de la ética pública.

Conclusiones

Primera. La aplicación de la ética pública en la profesionalización de las personas públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México, es un compromiso impostergable, de ahí que sea necesario la implementación de una política pública que contemple que como requisito para realizar la función y actividades, sea necesario además del conocimiento en la materia, sea acompañado con la aplicación irrestricta de los principios y directrices que rigen en el servicio público, en especial la honradez, integridad y legalidad.

Segunda. Con la aplicación de la ética pública es posible incrementar los niveles de integridad del servicio público, también lo es que la ética pública debe estar acompañada de la profesionalización de la función y de las actividades de las contrataciones públicas, de esta manera, se posibilitará obtener calidad en los procedimientos de contratación que se ejecutan en los municipios y dicha calidad no se refiere exclusivamente a las propiedades de los bienes o servicios que se contraten, sino al adecuado y racional ejercicio del presupuesto y en la ejecución oportuna de dichos procedimientos.

Tercera. Es necesario establecer un esquema de profesionalización de las personas que participan en procedimientos de contratación en los municipios del Estado de México, en los cuales conjuntamente con el estudio de la ética pública, se incluya la enseñanza de las tipologías de la corrupción en las contrataciones públicas, el conocimiento de las faltas administrativas en la materia, y se incluya la transparencia y rendición de cuentas como cultura y no por obligación.

Cuarta. En todas las normas de competencia laboral que sirven de base para la certificación de las personas servidoras públicas, se deberá incluir productos y desempeños relativos a la ética pública, además de ampliar la obligación de certificarse a las personas que participan directa e indirectamente en procedimientos de contratación pública, tomando en cuenta que a mayor integridad en el servicio público, menor corrupción y por tanto, mejor calidad en los bienes y servicios que se contratan para que los municipios otorguen los servicios públicos que les corresponden.

Quinta. Aunque es válido el requisito que los ciudadanos que deseen ser integrantes del Comité de Participación Ciudadana en los Sistemas Municipales Anticorrupción comprueben experiencia en el combate a la corrupción, es un contrasentido que se solicité un requisito a un ciudadano que no se requiere a la persona servidora pública que en el municipio es responsable del control y la supervisión en el ejercicio del gasto público, así como de la prevención de hechos de corrupción y sobre todo que dicho servidor público tiene la oportunidad de acreditar su capacidad o atributos mediante la certificación de competencias.

Sexta. Se vislumbra como alternativa para que se instale la totalidad de los Sistemas Municipales Anticorrupción, reformar el artículo 69 de la Ley del Sistema Anticorrupción

del Estado de México, a efecto de flexibilizar el requisito de acreditar la contribución al combate a la corrupción o bien que el Comité Coordinador del Sistema Estatal expida las reglas con las cuales se tiene por cumplido dicho requisito.

Mesografía

Bibliografía

- Administración de Recursos Municipales (2010). Secretaría de Desarrollo Social. Serie La Administración Municipal Paso a Paso.
- Alanís Gómez, Lilia; Buentello Martínez, Clara Patricia; Valenzuela Salazar, Nemecio Lorenzo. (2017). Elaboración de un Programa de Capacitación Basado en una Detección de Necesidades. Cd. Saltillo, Coahuila, México. Universidad Autónoma de Coahuila.
- Alemán Alonso, J. (2017) Los Retos de la Administración Pública de España ante las Nuevas Realidades Sociales y Económicas: El Ciudadano Consciente. En la obra Madurez Ciudadana, Requisito para la Consolidación de una Democracia Ética. Coordinadores Oscar Diego Bautista; Lauriano E. Rodríguez Ortiz. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola. (1982). Política. En Diccionario de Política (L-Z) México. Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V.
- Cano Guandiana, A. (2017). Transparencia y Cultura de la Legalidad. Un Binomio contra la Corrupción. En ¿Cómo combatir la corrupción?, Pedro Salazar Ugarte, Francisco Ibarra Palafox e Imer Benjamín Flores Mendoza (Coordinadores) Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/27.pdf
- Carbonell, M. (2009). Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional, de Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2785/3.pdf
- Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. (2008). Recomendación del Consejo sobre contratación pública. de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf (24-01-2020)
- Comunidad Autónoma de Euzkadi (2014). Código Ético y de Conducta de los Cargos Públicos y Personal Eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Rc Et Ratio, año V, No. 9, año V, No. 9, julio-diciembre 2014.
- Cortés Campos, Josefina; Kaiser Aranda, Max; Roldán Xopa. (2016). Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas. de Instituto Mexicano de la Competitividad & Centro de Investigación y Docencia Económica. Disponible en http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf (02-01-2020)
- Delgado Carbajal, Baruch F.; Bernal Ballesteros, María José; Barrios Dávalos, Victorino; Piña Libien, Hiram Raúl; Arroyo Estrada, José David; Cruz Martínez, Enrique; Flores Tapia, Jesús Gabriel. (2019). Derechos Humanos, Ética Pública y El Combate a la Corrupción. Toluca, Estado de México: Poder Legislativo del Estado de México y H. Ayuntamiento de Toluca.

- García Bautista, Rosa Ofelia; Jiménez Martínez María Del Refugio. (2004) Compendio Fascicular Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos. Ciudad de México. Colegio de Bachilleres. Secretaría Académica.
- Diego Bautista, O. (2009). Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Diego Bautista, O. (2010). La Ética y La Corrupción en la Política y la Administración Pública. España. Universidad Internacional de Andalucía.
- Diego Bautista, O. (2009). Los Códigos de Ética de Gobierno. Colección Cuadernos de Ética Pública para los Servidores Públicos 4. Toluca, México. Universidad Autónoma del Estado de México UAEM, Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego Bautista, O. (2017). Perfil Ético en la Profesionalización de los Servidores Públicos. Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción. Toluca, México. Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego Bautista, O. (2017). Valores Éticos para los Servidores Públicos del Estado de México. Colección Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos. Toluca, México. Universidad Autónoma del Estado de México. Poder Legislativo del Estado de México.
- Gómez de Lara. F.; Huacuja Betancourt, S. (2016) La Contratación de Bienes, Arrendamientos y Servicios en la Administración Pública Federal (Un análisis sobre los contratos administrativos y sus implicaciones jurídicas de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). Editorial Liber Iuris Novum, S.R.L. de C.V. México.
- Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Financiera, Contable y Presupuestal de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. (2005). Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación en la Administración Pública. Guadalajara, Jalisco. México Instituto Técnico para el Desarrollo de las Haciendas Públicas.
- Infante Meléndez, Héctor. (2011) Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. (2014). Diccionario Jurídico Mexicano. febrero 10, 2020, de Plataforma Digital de Derecho, Ciencias Sociales y Humanidade.s Disponible en https://leyderecho.org/tag/diccionarios/
- Martínez Tiburcio, M. Gabriela; Carrera Hernández, Ady P. (2018). Índice de medición del impacto de la Certificación de Competencia Laboral en las Haciendas Públicas Municipales. Estado de México. Instituto Hacendario del Estado de México.
- Merino, Mauricio. (2006) La Profesionalización del Servicio Público en México: en busca de un modelo coherente en La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales Aprendizajes y retos. Ciudad de México. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –Unodc– y la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Tipologías de Corrupción. Bogotá D.C. Colombia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México Respondiendo a las Expectativas de los Ciudadanos. Enero 2020, de OCDE. Disponible en http://www.

oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México. Informe Analítico del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública en el Estado de México. París, Francia: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/daf/competition/GEM_Report_2012_Spanish.pdf
- Profesionalización del Servicio Público en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. México 2017. Disponible en http://ipspcdms.edomex.gob.mx/acervo/resena.pdf

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.
- Ley Orgánica Municipal del Estado del Estado de México.
- Ley Federal de Austeridad Republicana.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.
- Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.
- Ley de Contratación Pública del Estado de Guanajuato.
- Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera.
- Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional.
- Lineamientos Generales para Establecer las Bases de la Integración, Organización, Atribuciones, y Funcionamiento de los Comités de Ética de las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Organismos Auxiliares del Estado de México.

Otras fuentes

- Animal Político. (2018). La Estafa Maestra. Graduados en Desaparecer Dinero Público. Disponible en https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/#contenido
- Auditoría Superior de la Federación. (2019). Informe General Ejecutivo de la Cuenta

Pública 2017 México. Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf

- Comité de Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México. Informe Anual 2017-2018. Toluca, Estado de México. Disponible en https://sesaemm.gob.mx/sites/sesaemm.gob.mx/files/files/Informe-SESEAEM.pdf
- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de México. (2020) Programa de Trabajo Anual 2020. Toluca Estado de México. Disponible en https://sesaemm.gob.mx/difusion
- Corruption Perceptions Index 2019 (2020) de Transparency International. Disponible en https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019 (12-02-2020)
- Expansión Datos Macro.com. (2018). México. Índice de Percepción de la Corrupción. Enero 2, 2020, de Expansión. Disponible en https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/mexico
- Expansión Política. (2020). México. Índice de Percepción de la Corrupción. Mayo 4, 2020, de Expansión. Disponible en https://politica.expansion.mx/mexico/2020/01/22/mexico-es-percibido-como-menos-corrupto-pero-la-meta-de-amlo-aun-esta-lejos
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2007). Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Instituto Mexicano de la Competitividad. (2017). Índice de Percepción de la Corrupción 2017 vía Transparencia Internacional. Enero 2, 2020, de Instituto Mexicano de la Competitividad. Disponible en https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/
- Instituto Hacendario del Estado de México. Norma Institucional De Competencia Laboral “Dirección de la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal.”
- Real Academia Española. (2019). Diccionario de la Lengua Española. Disponible en https://dle.rae.es/
- Transparency International España. (2019). ¿Cómo se calcula el Índice de Percepción de la Corrupción? Enero 2, 2020, de Transparency International España. Disponible en https://medium.com/integridad-y-transparencia/cómo-se-calcula-el-índice-de-percepción-de-la-corrupción-f81f3827c5a5 ;
- Auditoria Superior de la Federación (2006). Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/Separata2.pdf (24-06-2020)
- Tapia Solorzano, V. (2012). Sistema Nacional de Contratación Pública Ecuador, de Dra. Virginia Alicia Tapia Solorzano. Disponible en http://virginiatapiasolorzano.blogspot.com/2012/01/la-ley-organica-del-sistema-nacional-de.html (10-02-2020)
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2020).
- Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios 2018. Libro 2.
- Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas

Públicas del Estado de México y Municipios 2018. Libro 28.

- Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. (2020) Sistemas Municipales Anticorrupción. En avance en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción. Información actualizada al 23 de abril del 2020. Disponible en https://sesaemm.gob.mx/sites/sesaemm.gob.mx/files/files/SMA/Tabla_SMA_20_febrero.pdf (30-05-2020)

La ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México
Se terminó de imprimir en agosto de 2020, con un tiraje de 250 ejemplares.

GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO
DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.