

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL EN MÉXICO Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: EL CASO DEL INFONAVIT

DAVID CIENFUEGOS SALGADO¹
CRISTINA ABRIL MORENO HERNÁNDEZ²

Resumen: El presente trabajo ofrece una visión general de la corrupción en México, enfocándola al ámbito de las entidades paraestatales y, en específico, al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Se analizan algunos escándalos recientes, que muestran la importancia del avance en torno al combate a la corrupción e impunidad en el ámbito mexicano, considerando el daño social e institucional que representa.

Abstract: This paper presents an overview of corruption in Mexico, focusing on the scope of parastatal entities and, specifically, the Institute of the National Fund for Workers' Housing (Infonavit). Some recent scandals are analyzed, that show us the importance of advancing in the fight against corruption and impunity in the Mexican sphere, considering the social and institutional damage that results.

Palabras clave: corrupción, impunidad, entidades paraestatales, Infonavit.

Sumario: 1. Introducción. 2. La administración pública en México: el caso de los entes paraestatales. 3. El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores. 4. La corrupción y su combate en México. 5. La corrupción y la impunidad en el Infonavit. A. El caso Telra Realty (Zaga Tawil). B. Fraudes. C. Impunidad. D. Pérdidas por remates derivados de insolvencia. E. Acciones y actividades contra la corrupción y la impunidad en Infonavit. 6. Transparencia y corrupción, una reflexión final. Anexo. Fortalecimiento institucional del Infonavit.

¹ Profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, de la Universidad Autónoma de Guerrero, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, y es perfil deseable Prodep. El autor agradece a la Lic. Dania Lizeth Mendoza Olivera su apoyo para la realización de este ensayo.
Contacto: 13310@uagro.mx

² Profesora-investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, de la Universidad Autónoma de Guerrero, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y es perfil deseable Prodep.

1. INTRODUCCIÓN

Es evidente que la corrupción no es un fenómeno aislado, exclusivo de algunas sociedades, sino que está presente en todo el mundo. La única diferencia es el nivel de presencia que tiene en el espectro público, o incluso privado, cuya medición es objeto de diferentes instrumentos ampliamente conocidos. En los países donde tiene una presencia constante tiende a originar obstáculos para la eficiencia de la administración pública, lo cual genera un impacto negativo en su desarrollo económico. Ello termina trasladándose al ámbito de los derechos humanos: la ineficiencia gubernativa lleva a políticas y servicios públicos ineficaces y con ello a un reconocimiento y ejercicio deficiente de los derechos humanos.

Es sumamente importante revisar el rendimiento institucional del combate a la corrupción en entidades públicas definidas, sobre todo si se considera que la mayoría de ellas tienen funciones y atribuciones, sus competencias, claramente establecidas, mismas que se orientan, de manera directa o indirecta, al desarrollo de políticas públicas específicas para el reconocimiento, ejercicio y protección de los derechos. En este sentido, seguimos la idea de que, a partir de la reforma constitucional de 2011, la actividad gubernativa adquiere un nuevo matiz respecto de la consecución efectiva de aquellos.

En tal sentido, un gran número de derechos requieren, para su cabal ejercicio, de una abstención o de un actuar por parte de los órganos de gobierno (Estado). Dentro de los derechos que implican o requieren de la acción estatal se encuentra el de acceso a la vivienda, garantizado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Este derecho se ha garantizado en el ámbito nacional mediante la creación de instancias federales o locales, cuyo objetivo es precisamente alcanzar el objetivo de “que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa”, como se establece en la Ley de Vivienda (LV), reglamentaria del mencionado artículo constitucional. Dicha ley señala que “se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para

la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos” (art. 2 LV).

El presente trabajo se ocupa de analizar uno de los entes que componen la administración pública paraestatal: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), en lo relativo a sus acciones para combatir la corrupción y, a la vez, para satisfacer el ejercicio del derecho a la vivienda de un amplio sector de la población mexicana. De manera previa, se analiza el marco administrativo y jurídico de la administración pública paraestatal, así como lo relativo al régimen actual de combate a la corrupción.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: EL CASO DE LOS ENTES PARAESTATALES

A efectos de este ensayo, siguiendo a Fernández Ruiz la administración pública es el conjunto de áreas en las cuales se ejercita la función administrativa a cargo del Poder Ejecutivo. Así, comprende temas como la prestación de servicios públicos, ejecución de obras públicas y en suma el conjunto de acciones o actividades socioeconómicas de interés público, con miras a alcanzar los fines del Estado.³

Carlos E. Maneiro refiriéndose al análisis integral de la administración pública refiere que ésta puede examinarse desde tres perspectivas: la primera, de carácter *teórico*, en cuanto es un conjunto de conocimientos y procedimientos que permiten analizar y entender los hechos de gobierno; una segunda, considerada *funcional*, la concibe como la totalidad de actividades con que se conducen y concretan las decisiones de gobierno; finalmente, la *jurídico-organizacional*, reconoce a la administración pública como la estructura de la rama ejecutiva del gobierno, encabezada por una persona (presidente, primer ministro o equivalentes).⁴

³ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006, p. 279.

⁴ Carlos E. Maneiro, *La administración pública mexicana*, México, Conaculta, 2000, pp. 4-5.

A partir de la concepción jurídico-organizacional, la administración pública aparece como el conjunto de instituciones que auxilian al titular del Poder Ejecutivo, a efecto de que pueda dar cumplimiento a las obligaciones que le corresponden y ejercer las facultades que le otorgan la Constitución y las leyes que emanan de ella.⁵ Esta definición concuerda con el dispositivo constitucional que señala que “la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación” (art. 90 CPEUM).

En este punto, no debe dejar de mencionarse que, dado el carácter múltiple de los órdenes jurídicos en México,⁶ es decir de la organización del Estado, las competencias de la administración pública mexicana se distribuyen en cuatro estadios diferentes: la Federación, los estados, la Ciudad de México (CDMX) y los municipios. Esto lleva a considerar alrededor de 2500 modelos, uno para cada uno de los entes mencionados.

La administración pública a que se refiere el artículo 90 CPEUM es la de carácter federal. Sin embargo, algunos de los principios y características de las administraciones estatales, de la CDMX y municipales aparecen en la propia CPEUM, y luego se desarrollan en los ordenamientos constitucionales y legales de las entidades federativas.

En lo que nos interesa, la organización de la administración pública federal se regula en dos ordenamientos, ambos reglamentarios del mencionado artículo 90 CPEUM: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP). En el artículo primero de la LOAPF se distingue los dos tipos de administración pública federal: la centralizada y la paraestatal. En el caso de la administración pública paraestatal mu-

⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁶ SJFG9, tomo XXII, octubre de 2005, p. 2062. P./J. 136/2005. Registro digital: 177006. Rubro: ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.

chos de los organismos cuentan con su propia legislación orgánica, como es el caso del Infonavit.

La administración pública centralizada se integra por “la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados”, mientras que la administración pública paraestatal se compone de “los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos” (art. 1º LOAPF). Respecto de las entidades paraestatales, se reconoce que fungen como auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión, “en los términos de las disposiciones legales correspondientes” (art. 3º LOAPF), describiéndose en los artículos 45, 46 y 47 LOAPF las características de cada una de tales entidades.

Adicionalmente no debe perderse de vista la práctica de la desconcentración administrativa, reconocida en el artículo 17 LOAPF, bajo la consideración de que “para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Tratándose de los entes paraestatales,⁷ el artículo primero de la LFEP señala expresamente que dicho ordenamiento “tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal”, sin embargo, por cuanto hace al Infonavit, lo excluye en lo relativo a la observancia de las reglas para su organización, junto con otras entidades análogas, sujetándolo únicamente en lo relativo al funcionamiento y control. En efecto, el artículo 5 LFEP establece que “el Instituto del Fondo

⁷ Véase la “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de agosto de 2022. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661115&fecha=12/08/2022#gsc.tab=0

Nacional de Vivienda para los Trabajadores [y otras instituciones] ... se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley”.

A efecto de contrastar los órganos o entes de la administración pública federal, destacaremos algunas de las características que, de acuerdo con Pichardo (2002), tienen los órganos o dependencias que conforman la administración pública centralizada: carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del Poder Ejecutivo; dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo; los titulares de las dependencias son nombrados y removidos libremente por el presidente; actúan exclusivamente por facultades delegadas del presidente, y, carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación, sin que puedan ejercer otros recursos.⁸

Por otra parte, cómo se mencionó, la administración pública paraestatal se compone de diferentes entes, cuya naturaleza jurídica difiere de las dependencias de la administración centralizada, según se trate de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos. Las características de estas entidades paraestatales son: cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios; los titulares son nombrados y removidos por el consejo de administración de la entidad a propuesta, casi siempre, del presidente de la República; no dependen jerárquica ni administrativamente del presidente, sino de sus propios órganos de gobierno; no actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades de campo en el que actúan, y, ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, básicamente, de la venta de bienes y oferta de servicios que constituyen el objeto de su actividad.⁹

⁸ Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la nueva administración pública de México*, 2ª ed., México, INAP, 2002, v. 1, p. 177.

⁹ *Ibidem*, p. 178.

Aun a riesgo de ser redundante, y para cerrar este apartado, nos referimos al criterio sostenido por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en los amparos en revisión 783/2011, 164/2012, 365/2012, 372/2012 y 389/2012. en el sentido de que tanto la administración centralizada como la paraestatal forman parte del Poder Ejecutivo:

El presidente de la República tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden federal la cual, para efectos funcionales y de organización, se divide en administración pública centralizada y paraestatal; la centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata de los órganos y sub-órganos que realizan dicha función con aquél, con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (de manera vertical), mientras en la paraestatal la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, los organismos que la componen se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho Poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal). Ahora bien, independientemente de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal con las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales se den de manera distinta, lo cierto es que ambas realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República. De ahí que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo se deposite en este último en el ámbito federal como responsable de la administración pública y pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada o indirectamente con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal, significa que los organismos descentralizados forman parte de dicho Poder en sentido amplio. Esta situación es aplicable en los ámbitos de gobierno local y municipal, porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia.¹⁰

¹⁰ SGFG10, libro XVI, enero de 2013, t. 2, p. 729. Tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.). Registro: 2002582. Rubro: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO.

3. EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

Con la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LIFNVT) se creó el INFONAVIT, organismo tripartita de interés público, integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, con objeto de establecer un sistema de financiamiento para que los trabajadores pudieran obtener un crédito barato y suficiente para adquirir habitaciones, construir, ampliar o mejorar las existentes.¹¹ El Infonavit surge a partir de la ley del 22 de abril de 1972, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 siguiente,¹² con una naturaleza jurídica *sui generis*, toda vez que se señala que es “un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio ... con domicilio en la Ciudad de México” (art. 2º LIFNVT).

De acuerdo con la ley particular que lo rige, el Infonavit tiene por objeto: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, así como la adquisición en propiedad de suelo destinado para la construcción de sus habitaciones; coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que establece su ley (art. 3º LIFNVT). Se previene que el Infonavit “cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos” (art. 4º LIFNVT).

En el plano orgánico, el otro ordenamiento que regula la vida del Infonavit es su Estatuto orgánico del Instituto del Fondo Nacional de

¹¹ *Ibidem*, p. 291.

¹² Rafael de Pina Vara, *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1983, p. 454.

la Vivienda para Trabajadores (EOInfonavit), que se define como “el ordenamiento jurídico que establece, de manera general, las responsabilidades y funciones de la Dirección General, de las Direcciones Sectoriales y del personal directivo” del Infonavit. El estatuto orgánico vigente fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de mayo de 2020.¹³ El desarrollo de las funciones y atribuciones se encuentra en el Manual de Organización, tal y como lo dispone el cuarto transitorio del acuerdo con el cual se publicó el mencionado Estatuto.

Como se adelantó el sustento constitucional de este organismo se encuentra en el artículo 4º CPEUM, que señala el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Asimismo, el artículo 123 constitucional dispone que todas las empresas están obligadas a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esa obligación se cumplirá, señala la Constitución, mediante las aportaciones que las empresas hagan a un “fondo nacional de la vivienda”, a fin de construir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Debe reconocerse una naturaleza jurídica especial al Infonavit, tal y como lo resaltó la segunda sala (SCJN), al determinar la constitucionalidad del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 (DOF 8 de enero de 2019), que estableció dos auditorías al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). El mencionado programa de auditorías se impugnó por el propio Infonavit, a través de amparo directo y su posterior revisión, en el amparo en revisión 157/2020, resuelto el 9 de septiembre de 2020, aduciendo básicamente que no recibía recursos públicos sino privados, y que no formaba parte de la Administración Pública Federal, sino que constituía un organismo constitucional autónomo.

Al resolver el mencionado amparo en revisión, la segunda sala (SCJN) determinó que el Infonavit sí puede ser auditado o fiscalizado

¹³ Disponible en el portal oficial del Infonavit: https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/94fb59bf-dada-444b-8108-50ab3bbff54e/Estatuto_organico.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nTA015C

por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, atendiendo tanto a su naturaleza jurídica como a la de los recursos que administra. En la justificación, se señaló:

El Infonavit es un organismo descentralizado no sectorizado *sui generis*, que respecto a su estructura se rige por su propia ley, y en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control está sujeto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; además, su finalidad constitucional es establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores un crédito barato y suficiente para que adquieran una vivienda digna, por lo que su finalidad es considerada como de utilidad social. Por tanto, aunque cuente con un sistema de auditoría interno como otras dependencias (lo que se conoce como gobierno corporativo), así como un control a cargo del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no por ello queda excluido de ser auditado o fiscalizado por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuyas facultades no están limitadas a los recursos que integran la Hacienda Pública Federal, sino que también comprenden el patrimonio de los entes públicos federales, entre ellos, los organismos descentralizados, y, precisamente por tener un origen y una finalidad constitucional pero, además, atendiendo a la naturaleza de los recursos que administra. De ahí que es factible que al Infonavit se le revise: a) el cumplimiento de los programas federales y el debido ejercicio de su patrimonio; y, b) si el numerario que percibe por las aportaciones de seguridad social se integra debidamente a las subcuentas de vivienda, esto es, que se hacen los depósitos que corresponden. Consecuentemente, la existencia de los controles referidos no excluye auditorías de un ente externo, como la Auditoría Superior de la Federación, siempre y cuando cuente con facultades para ello, las que en todo caso serán complementarias, pero de ninguna forma excluyentes, por lo cual, deberá tener en cuenta el régimen interno establecido en la Ley de dicho Instituto, esto es, lo referente a su sistema de auditorías interna y externa, así como la diversa prevista en el artículo 66 de tal ordenamiento.¹⁴

¹⁴ GSJF10, libro 80, noviembre de 2020, t. II, p. 1137. Tesis: 2a. XLVII/2020 (10a.). Registro digital: 2022404. Rubro: INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT). ATENDIENDO A SU NATURALEZA JURÍDICA, ASÍ COMO A LA DE LOS RECURSOS QUE ADMINISTRA, SÍ PUEDE SER AUDITADO O FISCALIZADO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF) DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La descripción taxonómica con la cual inicia su justificación es la de “organismo descentralizado no sectorizado *sui generis*”. No son los únicos calificativos de carácter administrativo o legal que recibe: dada las funciones y atribuciones reconocidas al Infonavit como “organismo de vivienda”,¹⁵ éste tiene diversas obligaciones, que le derivan de su naturaleza jurídica y el reconocimiento de estatus legales y administrativos variados. Así, la categoría de “organismo de servicio social” que legalmente se atribuye al Infonavit no es común en el sistema jurídico mexicano. Lo mismo ocurre con la denominación de entidad u “organismo de fomento”,¹⁶ que lo caracteriza como un intermediario financiero no bancario que apoya técnica y financieramente

¹⁵ Son organismos de vivienda el Infonavit y el Fovissste. Llamados así porque “buscan facilitar el acceso al financiamiento a los trabajadores del sector público y privado, a fin de adquirir viviendas cómodas, para construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus viviendas y/o para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores. Adicionalmente, dichos organismos de vivienda administran los recursos de la subcuenta de vivienda, los cuales se constituye con las aportaciones recibidas de los patrones o dependencias en favor de los trabajadores, equivalentes al 5% de su salario. Los recursos de la subcuenta de vivienda que no son utilizados por los trabajadores como pago inicial de un crédito hipotecario, son transferidos por los organismos de vivienda a las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, de conformidad con las Leyes aplicables. Aunque estas entidades también captan recursos a través de esquemas de bursatilización, su principal fuente de fondeo proviene de la subcuenta de vivienda. Véase: “Organismos de Fomento”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2022. Consultado el 22 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/organismos-de-fomento>

¹⁶ Estos “organismos de fomento” están sujetas a supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dada su atribución para ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre las instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras. Se trata, entre otras, de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot). Al respecto puede verse la “Resolución modificatoria de la Resolución que modifica las disposiciones de carácter general aplicables a los organismos de fomento y entidades de fomento, publicada el 4 de enero de 2018”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 2018. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5543949&fecha=15/11/2018#gsc.tab=0

a personas trabajadores que no cuentan con suficientes garantías, y que por ello no son sujetos de crédito por parte de los intermediarios financieros tradicionales, con una finalidad claramente definida. Igual situación se tiene con el reconocimiento de que es un “organismo fiscal autónomo” y por tanto se le reconocen facultades singulares, respecto de otros entes paraestatales. Todos estos conceptos merecen un abordaje mayor para entender la naturaleza de esta institución.

No debe obviarse que estas características institucionales traen aparejados beneficios de carácter especial, por ejemplo, en términos del control financiero, al Infonavit se le considerará de acreditada solvencia y no estará obligado a constituir depósitos o fianzas en las transacciones que realice. Tal situación es de destacar dado el enfoque de este ensayo.

A efectos ilustrativos, se debe destacar que quienes han fungido como directores de la institución, y por tanto dirigido las políticas del Infonavit, son: Jesús Silva-Herzog Flores (1972-1976); José Campillo Sainz (1976-1988); Emilio Gamboa Patrón (1988-1991); Gonzalo Martínez Corbalá (1991); José Juan de Olloqui y Labastida (1991-1993); José Francisco Ruiz Massieu (1993-1994); Alfredo Phillips Olmedo (1994); Arturo Núñez Jiménez (1994-1995); Alfredo del Mazo González (1995-1997); Óscar Joffre Velázquez (1997-1998); Luis de Pablo Serna (1998-2000); Víctor Manuel Borrás Setién (2000-2012); Alejandro Murat Hinojosa (2012-2015); David PENCHYNA GRUB (2015-2018); y, desde 2018 hasta la actualidad, Carlos Martínez Velázquez.

Asimismo, destacamos la existencia de una Contraloría General, cuyas funciones y atribuciones aparecen delineadas en los artículos 24 al 32 del Estatuto Orgánico (EOInfonavit). Así se prevén competencias respecto:

- de la implantación y cumplimiento del Sistema de Control Interno (art. 24);
- del diseño, establecimiento y actualización de medidas y controles (art. 25);
- de las declaraciones patrimoniales y de posible conflicto de interés de los trabajadores del Infonavit (art. 26);
- de la atención de denuncias e infracciones (art. 27);

- de la atención de quejas y reclamaciones (art. 28);
- al análisis de operaciones (art. 29);
- del Código de Ética institucional (art. 30); y,
- del Sistema Integral de Calidad (art. 31).

En el rubro de denuncia e infracciones (art. 27), el EOInfonavit señala que “se entenderá por denuncia a la manifestación de hechos en los que se presume la existencia de irregularidades que infrinjan las disposiciones del Código de Ética y/o a la normativa que aplica al Instituto, cuando sean atribuidos a proveedores, prestadores de servicios o cualquier persona que tenga vinculación con el Instituto, que trasgredan lo establecido en la normatividad aplicable” y “se entenderá como infracción a la conducta atribuible a personal del Instituto que incumpla con lo previsto en el Código de Ética y/o normatividad institucional”. Mientras que tratándose de las quejas y reclamaciones (Art. 28), se señala que “se entenderá por queja o reclamación a la manifestación de descontento o insatisfacción que se tiene en relación con un servicio o atención ofrecido por el Instituto a un derechohabiente o acreditado”. Para cumplir con las funciones establecidas “en los artículos 24, fracción V, 26, 27 y 29, la Contraloría General se auxiliará y/o será asistido para el trámite y resolución de los asuntos de su competencia por la Gerencia Sénior de Investigación y Sanciones, quien podrá ejercer las facultades y funciones establecidas en los referidos artículos de manera directa” (Art. 32).

Sería prolijo reseñar las atribuciones y funciones relacionadas con mecanismos para evitar infracciones al Código de Ética y normativa institucional del Infonavit, sin embargo, aquí sólo destacamos que existen.

4. LA CORRUPCIÓN Y SU COMBATE EN MÉXICO

México es uno de los países donde la corrupción representa un problema estructural, pues los niveles de percepción de la corrupción son alarmantes y los pocos o muchos intentos para reducirlos han sido poco efectivos; aunque para algunos tales intentos han resultado un evidente fracaso. No obsta a tal percepción el hecho de que el país cuenta con uno de los mejores marcos normativos de la región lati-

noamericana, tal y como lo consideró el Consejo de Abogadas y Abogados para los Derechos Civiles y Económicos, al otorgar a México la calificación más alta de la región (9.30 de 10) respecto a la calidad del marco legal en materia anticorrupción.¹⁷

El concepto de corrupción se ha mantenido en el espacio público mexicano desde mediados del siglo XX, siendo objeto de atención cultural, política, legislativa y académica, especialmente desde 1982, con la propuesta de “renovación moral” del presidente Miguel de la Madrid, como respuesta a la corrupción del periodo precedente. A partir de entonces, el tema del combate contra la corrupción no dejó de estar presente en el discurso público, especialmente el de contenido político. A pesar de ello, el fenómeno de la corrupción siguió creciendo hasta convertirse en uno de los principales problemas del país. Numerosos estudios han mostrado, desde la perspectiva histórica, la prevalencia del fenómeno en todos los periodos de la historia nacional.

Por su parte, Transparencia Internacional define a la corrupción como “el abuso del poder público para beneficio privado”. En el ámbito mexicano resulta ilustrativa la definición contemplada en el *Código de Ética de la Administración Pública Federal*: “el abuso de cualquier posición de poder, público o privado, con el objetivo de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual”.¹⁸ No obsta lo anterior, para señalar que de acuerdo con las disposiciones vigentes en nuestro país, cada dependencia o ente de la administración pública, al dictar sus lineamientos internos en materia de anticorrupción, puede darle un sesgo particular a la definición del concepto.

En cualquier caso, no debe perderse de vista que bajo el concepto de corrupción se encuentra una amplia gama de conductas o hipótesis normativas, que van desde el soborno hasta la indebida apropiación de fondos o recursos públicos. Y que, en la mayoría de los casos, la corrupción es bidireccional, pues requiere la concurrencia de dos o más voluntades, así sea una o varias de ellas afectadas por algún vi-

¹⁷ Véase: Lawyers Council for Civil and Economic Rights, “EAI. 2021/2022. Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica”, 2022.

¹⁸ El mencionado código, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2022, señala que retoma esta definición del “segundo párrafo del numeral 5 del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024”.

cio volitivo, como lo predicen las disposiciones civiles: error, mala fe, violencia o lesión.

La investigación sobre el fenómeno de la corrupción es una de las principales vías para comprenderla mejor y, con ello, combatirla. El Banco Mundial considera que, si bien la corrupción se da en todo el mundo, la incidencia de este fenómeno suele ser mayor en países con instituciones débiles y que a menudo se ven afectados por la fragilidad y los conflictos internos.¹⁹

En México, los datos de la *Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2021*, son una muestra de la situación que guarda la percepción de la ciudadanía mexicana acerca de la corrupción. Como puede verse en la siguiente tabla, que expresa las respuestas a la pregunta *¿Cuánta corrupción cree que hay en...?* referida a diversas entidades y servidores públicos, estos niveles se traducen en falta de confianza institucional y, por tanto, en la búsqueda de vías contrarias al respeto al marco jurídico.

¿Cuánta corrupción cree que hay en ...?

INSTITUCIÓN	Mucha	Algo	Poca	Nada
Los partidos políticos	76%	17%	5%	1%
La policía de tránsito	73%	18 %	5%	1%
Las cárceles y reclusorios	72%	19%	6%	1%
Ministerios públicos	68%	21%	6%	2%
La Policía Federal	62%	23%	9%	2%
PEMEX	59%	24%	9%	3%
Autoridades electorales	58%	26%	10%	3%
Jueces y magistrados	53%	28%	10%	3%

¹⁹ Banco Mundial. *Datos básicos: La lucha contra la corrupción*. 2020. En:

La Suprema Corte de Justicia	53%	27%	10%	4%
La CFE	49%	27%	15%	5%
Entre los grandes empresarios	48%	29%	14%	3%
Los medios de comunicación	40%	33%	18%	4%
El IMSS	36%	29%	20%	6%
El ISSSTE	29%	27%	22%	6%
La Guardia Nacional	29%	25%	23%	13%
El INSABI	28%	23%	18%	10%
Escuelas públicas	27%	29%	26%	13%
El Ejército	26%	24%	27%	15%
Los pequeños comercios y negocios	21%	30%	30%	14%
La Marina	21%	23%	28%	19%

Al revisar estos datos, así como la evolución histórica de la corrupción en distintas instituciones, destacan tres aspectos: 1) la percepción de que hay mucho o algo de corrupción en las escuelas públicas pasó de 59.6% a 64.3% entre 2019 y 2020, pero este año disminuyó 8.3 puntos porcentuales respecto al anterior. De esta manera, actualmente 56% de las personas considera que hay mucho o algo de corrupción en las escuelas públicas; 2) en 2019 y 2020, 62.2% de las personas consideraron que había mucho o algo de corrupción en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). No obstante, para 2021 este porcentaje disminuyó a 55.6%; y, 3) curiosamente, las fuerzas armadas, Ejército y Marina, fueron las instituciones mejor calificadas con 50% y 44%, respectivamente.²⁰

²⁰ Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, *Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2021*. En <https://contralacorrupcion.mx/tercera-encuesta-nacional-sobre-corrupcion-e-impunidad/>. Consulta 12 de octubre de 2022.

También es importante referir las mediciones internacionales. Tratándose de los datos que proporciona Transparencia Internacional, en 2014, México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles (donde 0 sería la evaluación más baja y 100 la mejor evaluación posible) y la posición número 103 de los 175 países analizado (Índice de Percepción de la Corrupción, 2014). Para la edición 2020 del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), de 180 países estudiados, México ocupó el lugar 124, con 31 puntos IPC. No debe dejarse de mencionar que dicha medición [124/180], representó una mejora de dos puntos [31/100] y seis lugares con respecto a 2019 [130/180].²¹

A pesar de este avance en las mediciones de este estudio, México continúa siendo el país con la calificación más baja entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), incluso los dos integrantes más cercanos (Italia y Grecia) tienen una calificación 7 puntos más alta. De 1995 a 2020 México incrementó en 3 puntos su IPC; si esta tendencia se mantuviera y aun cuando el resto de los países permanecieran estáticos, a México le tomaría aproximadamente 40 años dejar el último lugar de entre los de la OCDE.²²

Los anteriores datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 39 (sobre un valor de 100), en sus indicadores de control de la corrupción y lo ubica en el lugar 127 a nivel mundial (Indicadores Globales de Gobernabilidad, 2014).

Esto coloca a México como uno de los países con alto grado de corrupción, con el mayor número de hechos que infringen la normatividad del servicio público. Lo que se aprecia, también, en el Barómetro Global de la Corrupción de América Latina y el Caribe 2019,²³ según

²¹ Transparencia Internacional, *Corruption perceptions index 2021*, 2022. Consultado el 12 de septiembre de 2022, disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf

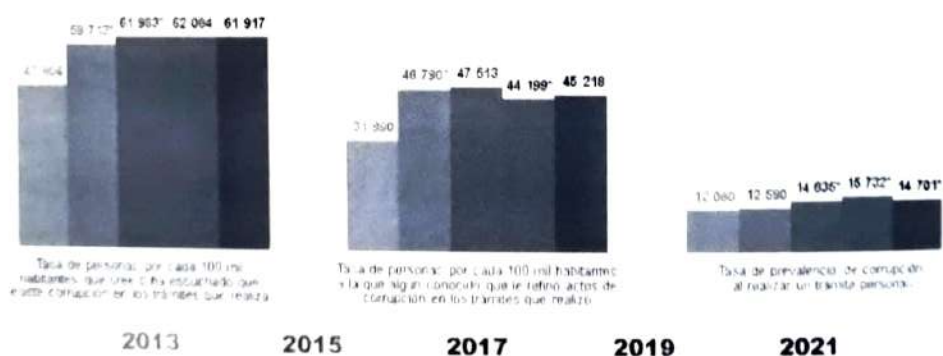
²² No debe omitirse la consulta de: Mauricio Merino Huerta, coord., *Sobre el combate a la corrupción en México Informe País, 2020*, México, Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 2021.

²³ Disponible en: <https://drive.google.com/open?id=1-VUdDDlmgMWmQERWzSg6lFgGe3-RmMR>

el cual el porcentaje de personas que piensan que la corrupción en el gobierno mexicano es un problema grave, es del 90%.

Es claro que la corrupción en México es una de sus principales alteraciones a la vida social y económica del país. La tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 14,635 en 2017; mientras que la incidencia pasó de 30,097 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes a 25,541 en 2017(INEGI, 2017). De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG),²⁴ hay una leve mejoría, pues en su edición 2021 señaló que la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14,701 por cada 100,000 habitantes a nivel nacional, disminuyendo respecto de 2019, donde fueron 15,732 por cada 100,00 habitantes:

TASA DE PREVALENCIA DE CORRUPCIÓN POR CADA 100,000 HABITANTES



En estos casos sí hubo un cambio estadísticamente significativo con respecto del ejercicio anterior

Esta situación debe valorarse también desde la perspectiva de su costo económico. La misma ENCIG estimó para 2021, que el costo total derivado de actos de corrupción, al realizar pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades que no están contemplados en la normatividad ni regulados por el fisco nacional, ascendió a 9,500 millones de pesos. La cifra equivale a 3,044 pesos promedio por persona afectada. Sin embargo, también debe advertirse que estos datos muestran, en lo general, una variación

²⁴ Consulta del 22 de octubre de 2022, disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Informacion_general

positiva importante respecto de años previos, como puede advertirse en el siguiente gráfico:

COSTO A CONSECUENCIA DE LA CORRUPCIÓN

Pago, trámite, solicitud de servicios públicos y otros contactos con autoridades	Costo a consecuencia de corrupción			Promedio de costo a consecuencia de corrupción		
	2019*	2021	Cambio (%)	2019*	2021	Cambio (%)
Nacional	14,141,419,309	9,409,421,886	-32.9	4,233	3,044	-28.1
Contacto con autoridades de seguridad pública	2,485,489,890	3,186,426,150	28.2	1,433	1,767	23.3
Trámites vehiculares	580,727,703	402,362,863	-30.7	848	639	-1.1
Trámites en el Registro Civil	99,338,664	62,344,380	-37.2	836*	795	N.D.
Pago de tenencia o impuesto vehicular	114,195,031	61,246,835	-46.4	761	853	12.0

Nota: Dado que se incluyen solamente aquellas desagregaciones con representatividad estadística, la suma de estas no representa el total a nivel nacional.

* No se recomienda su uso para obtener conclusiones cuantitativas, ya que sus coeficientes de variación son mayores a 30%. Solo se presentan para análisis cualitativo.

N.D. No disponible: al menos uno de los componentes para su cálculo no es estadísticamente significativo.

*Precios de 2021.

Fuente: *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021.*

Llama la atención que mientras en algunos rubros, respecto de determinadas autoridades, el costo de la corrupción ha disminuido, en otros se ha incrementado, sin tener una explicación convincente para ello. De igual manera, el cambio advertido respecto de 2021, donde las entidades con mayor tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes fueron Quintana Roo, Puebla, Baja California y Durango, mientras que en 2019 eran Durango, Ciudad de México, Estado de México y Quintana Roo.²⁵

En similar sentido, de acuerdo con el *Índice Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC)*,²⁶ de Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) y Control Risks, ediciones 2021 y 2022, que explora la capacidad de 15 países latinoamericanos para detectar, san-

²⁵ *Idem.*

²⁶ Véase *El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2021 Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción, 2021.* En https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Reporte_Espan%CC%83ol_2021.pdf Consulta del 15 de septiembre de 2022. Así como *El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2022 Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción, 2022.* En https://www.as-coa.org/sites/default/files/inline-files/CCC_Reportaje_2022.pdf Consulta del 15 de septiembre de 2022.

cionar y prevenir la corrupción, México se encuentra en una clara trayectoria descendente en el Índice CCC, pues mientras que su descenso de 2019 a 2020 fue de apenas un 2%, su puntuación global en 2021 cayó un 7%. Y para 2022 cayó un 5% adicional, colocándose en el lugar 12 de los 15 países estudiados. De acuerdo con el mencionado índice, “el país experimentó retrocesos en todas las categorías, pero el descenso más pronunciado se produjo en la de democracia e instituciones políticas. En esa categoría, México tuvo una fuerte caída en la variable que evalúa los procesos legislativos y de gobierno, lo cual refleja los esfuerzos percibidos por parte del poder ejecutivo para interferir en los asuntos legislativos y judiciales”. Esta caída, junto con los retrocesos en dos de las tres categorías, hizo que México pasara del octavo lugar en 2020 al duodécimo en 2022.

Al respecto, hay que destacar que, en el último año, el presidente de México ha continuado con un discurso anticorrupción similar a aquel con el que hizo campaña en 2018, incluso declaró en una conferencia de prensa matutina este año que “ya no hay corrupción” en México. Sin embargo, siguen sin resolverse casos mediáticos de corrupción, como el del ex director general de PEMEX, Emilio Lozoya, al tiempo que han surgido acusaciones de corrupción que implican a políticos, incluidos algunos miembros del partido gobernante. Adicional a ello, las mediciones internas e internacionales siguen mostrando que los hechos de corrupción se siguen dando con similar habitualidad a la de años anteriores, casi siempre con total impunidad.

En este contexto, al menos debe reconocerse que México ha sostenido una amplia actividad normativa en el combate a la corrupción, destacando la reforma constitucional y legal que implementó el Sistema Nacional Anticorrupción. El bagaje resultante se advierte en los siguientes documentos legales: *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, *Código Penal Federal*, *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*, las leyes de protección de datos personales en posesión de los particulares y de sujetos obligados, las leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, sólo por citar algunas. A los anteriores documentos, habría que agregar el

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.

De igual manera, esta preocupación es latente en la suscripción de diversos instrumentos de carácter internacional, como lo serían: el capítulo 27 “Anticorrupción” del Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá. (TMEC); la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción. A pesar de que México suscribió estos y otros instrumentos internacionales para el combate a la corrupción, lo cierto es que hubo pocos avances normativos internos, lo cual cambió en 2015 con la adopción de un modelo institucional *exprofeso* para el combate de la corrupción.

En efecto, con altas expectativas respecto de sus resultados, como medida de combate a la corrupción en México, se generó una amplia reforma impulsada e implementada en 2015, que permitió la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).²⁷ El 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* cuatro nuevas leyes secundarias y las modificaciones a tres ordenamientos jurídicos que son la base del SNA:

- La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual establece las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el correcto funcionamiento del SNA.
- La Ley General de Responsabilidades Administrativas, en ella se establecen las competencias de los órdenes de gobierno para sentar responsabilidades, obligaciones y sanciones de los ser-

²⁷ La reforma constitucional que dio sustento a este sistema fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el 27 de mayo de 2015. Con ella se reforman, adicionaron y derogaron disposiciones contenidas en los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma constitucional daría origen a toda legislación secundaria en la materia. Al respecto, el 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el *DOF* las leyes que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción.

vidores públicos por actos u omisiones en las que incurran. Su emisión impactó en la aún vigente Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

- La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual establece la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.
- La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que contiene lo referente a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, además de fortalecer el papel de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- Adicionalmente, se reformaron la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Los cambios a la primera consistieron en establecer las funciones y atribuciones de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción; la reforma del código penal incluyó un título sobre delitos por hechos de corrupción, armonizándose con el SNA; mientras que la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal definió el papel de la Secretaría de la Función Pública (SFP) como parte fundamental del combate a la corrupción, así como sus funciones al formar parte el Comité Coordinador del SNA.

De ahí la afirmación de Lawyers Council for Civil and Economic Rights, respecto de la calidad del marco normativo mexicano, en su “Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica, 2022”. México alcanzó la más alta calificación (9.3) en su legislación, pero apenas 3.5 en lo relativo a sus autoridades y un 4.83 por cuanto hace a la implementación, para una puntuación general de 5.64 en una escala de 0 al 10.²⁸

²⁸ Lawyers Council for Civil and Economic Rights, *Evaluación Anticorrupción Latinoamérica 2021-2022*, 2022. Consulta del 22 de octubre de 2022, disponible en <https://www.vancccenter.org/wp-content/uploads/2022/03/Evaluacion-Anticorrupcion-Latinoamerica-2021-2022.pdf>

Pais	Calificación general	Legislación	Autoridades	Implementación
Uruguay	8.36	8.43	8.33	8.33
Chile	7.96	8.71	7.50	7.83
Costa Rica	7.04	8.40	6.67	6.17
Brasil	6.70	8.28	6.16	5.83
Argentina	6.32	8.02	5.47	5.83
Colombia	6.20	8.72	4.58	5.83
Ecuador	6.19	8.41	5.17	5.33
Perú	6.06	9.25	4.33	5.17
México	5.64	9.30	3.50	4.83
Bolivia	5.50	8.17	3.76	5.17
República Dominicana	5.45	7.94	4.17	4.67
Panamá	4.61	6.20	4.00	3.83
Paraguay	4.53	6.99	3.33	3.67
El Salvador	4.20	8.17	2.23	2.83
Honduras	4.05	7.72	2.22	2.83
Guatemala	3.54	6.00	2.22	2.83
Venezuela	2.87	6.86	1.67	0.50

Fuente: *Evaluación Anticorrupción Latinoamérica 2021-2022.*

En el 2014 México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional. Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127, o sea, uno de los países más corruptos, en el Barómetro Global de la Corrupción de América Latina y el Caribe 2019 el porcentaje de personas que piensan que la corrupción en el Gobierno es un problema grave es del 90%.

Transparencia Internacional en la edición 2020 del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) para 180 países el cual es el instrumento más acreditado a nivel internacional en medición de percepción de la corrupción, México ocupó el lugar 124 de 180 países lo que representan una mejora de dos puntos y seis lugares con respecto a 2019 y su calificación en el Índice de Percepción de Corrupción es de 31 puntos (donde 0 sería la evaluación más baja y 100 la mejor evaluación posible). Con esta calificación, México continúa siendo el país con la calificación más baja entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), incluso los dos integrantes más cercanos (Italia y Grecia) tienen una calificación 7 puntos más alta. De 1995 a 2020 México incrementó

en 3 puntos su IPC; si esta tendencia se mantuviera y aun cuando el resto de los países permanecieran estáticos, a México le tomaría aproximadamente 40 años dejar el último lugar de entre los de la OCDE.

La importancia de dar seguimiento a los mecanismos de combate a la corrupción, en cada uno de los poderes, órganos, organismos o entes públicos, se hace evidente para comprender cómo se comprometen o resultan ineficaces tales mecanismos, así como para evidenciar los resultados como parte de un diagnóstico específico.

5. LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD EN EL INFONAVIT

La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) reforzó las instancias de control externo e interno en los entes públicos mexicanos. Durante su primer año de gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador implementó mecanismos que permitieran y dieran continuidad a las investigaciones de casos de corrupción en los organismos paraestatales. Ello ha derivado en algunos hitos, que resultaron emblemáticos (y mediáticos), como los casos *Odebrecht* y la *Estafa Maestra*, pero también ha tenido repercusión en términos menos mediáticos en el desarrollo institucional cotidiano.

Así, en la Plataforma Nacional de Transparencia, se advierte, por ejemplo, que en el caso del Infonavit existen registrados 14 trabajadores que fueron sancionados durante 2020: 9 de ellos con amonestaciones por escrito, 2 con suspensiones sin goce de salarios y tres sin datos.

Debe señalarse que este organismo descentralizado implementó acciones contra la corrupción, especialmente derivado de algunos antecedentes de hechos delictivos, mismos que son de amplio conocimiento público. A efectos ilustrativos nos referimos a ellos.

A. *El caso Telra Realty (Zaga Tawil)*

Durante la gestión de David Penchyna (2012-2018), el Infonavit realizó un pago a la empresa Telra por 5,000 millones de pesos (MDP) por la cancelación anticipada de un contrato exclusivo para el programa de movilidad hipotecaria. En enero de 2018, el entonces

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) presentó una denuncia ante la PGR “por la comisión de posibles delitos relacionados por la celebración de contratos con Telra”. La investigación sigue su curso y su contenido es de naturaleza reservada, en términos de la ley. En septiembre del 2019 la contraloría interna del Infonavit abrió una investigación adicional “para indagar hechos que pudieran estar relacionados con el tema”.²⁹

Los hechos tuvieron lugar entre 2015 y 2019, protagonizado por los empresarios Rafael y Teófilo Zaga Tawil, quienes fueron acusados del presunto fraude. Según los datos conocidos, dispersaron el equivalente a 916 MDP, en moneda nacional y extranjera, a diferentes cuentas de Estados Unidos, Israel, Reino Unido, Italia, Suiza, Taiwán y China. Esto lo hicieron en persona o por medio de su red de empresas en las que figuraban como socios, accionistas o apoderados legales. Actualmente Teófilo Zaga se encuentra en prisión y su hermano Rafael es buscado por la Fiscalía General de la República (FGR) por la indemnización presuntamente irregular de los más de 5000 MDP que hizo el Infonavit a la empresa Telra Realty.

La historia de este caso se remonta a 2015, cuando Alejandro Murat, se desempeñaba como director del Infonavit, en el sexenio de Enrique Peña Nieto. En ese entonces el instituto contrató a la empresa Telra Realty, propiedad de los Zaga Tawil, para operar el mercado secundario de vivienda o de vivienda usada. Murat se fue a hacer campaña a Oaxaca y David Penchyna Grub asumió la titularidad del Infonavit. Durante su administración, en mayo de 2017, el Instituto decidió rescindir de forma anticipada el contrato con Telra Realty e indemnizó a los hermanos Zaga Tawil con cinco mil 88 MDP. Para la FGR, la indemnización pagada por el Infonavit es ilícita porque dicha empresa no contaba con el capital, experiencia profesional ni infraestructura para llevar a cabo el proyecto.³⁰

²⁹ José Ávila, “Esto es lo que sabemos del presunto fraude millonario contra Infonavit”, *Expansión*, México, 25 de febrero de 2020. Consultado el 20 de octubre de 2022, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2020/02/25/sabemos-presunto-fraude-millonario-contra-infonavit>

³⁰ Saúl Hernández, “Identifica UIF ruta del dinero de los hermanos Zaga Tawil”, *El Sol de México*, 23 de diciembre de 2021. Consultado el 23 de octubre, disponi-

Para evitar casos como estos el 25 de junio de 2020 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), firmó un convenio de colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el objetivo de fortalecer sus políticas en materia de prevención de lavado de dinero; con dicho instrumento se establecen las bases generales y mecanismos de coordinación entre ambos organismos a fin de garantizar el intercambio oportuno de información en materia de prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita, incluyendo posibles hechos de corrupción cometidos en el Infonavit y en su interacción con proveedores.³¹

B. Fraudes³²

La tipología de fraudes realizados en los últimos años, y reportados por el Fondo Nacional de Vivienda, se da en tres modalidades:

Robo de Identidad para adquisición de vivienda	Comenzó en 2020, se registran 237 casos, los cuales representan 234 millones 390 mil 718.13 en afectación.
Adquisición de créditos Mejoravit	Comenzó en 2012, este es el que reporto el mayor número de casos en derechohabientes con 1,823 fraudes, lo cual representa 87 millones 281 mil 175.94 pesos en pérdidas.

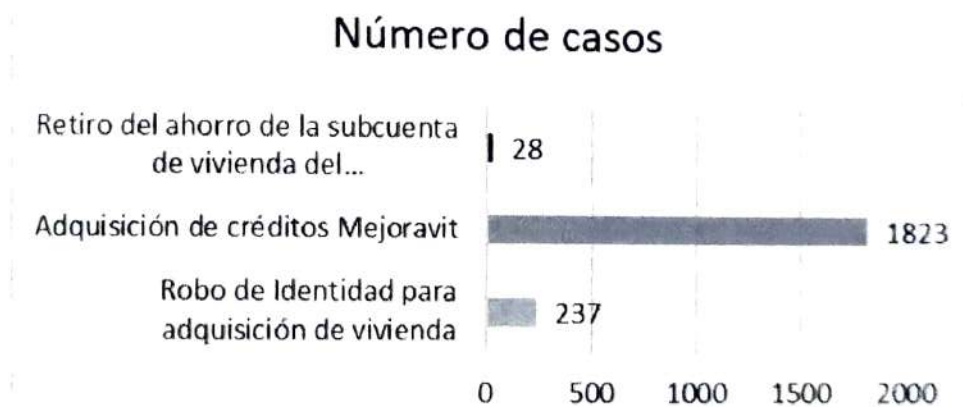
ble en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/identifica-uif-ruta-del-dinero-de-los-hermanos-zaga-tawil-7644999.html>

³¹ "INFONAVIT y UIF convienen combatir corrupción", UIF, 25 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/uif/articulos/infonavit-y-uif-convienen-combatir-corrupcion> La versión pública del mencionado convenio se puede encontrar en: https://portal.mx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/b7af534e-c397-4aa9-9aac-5a7b6713d6ae/239_Unidad_de_Inteligencia_Financiera.pdf.pdf?MOD=AJPERES&CONVERTIO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-b7af534e-c397-4aa9-9aac-5a7b6713d6ae-nPcIBtZ

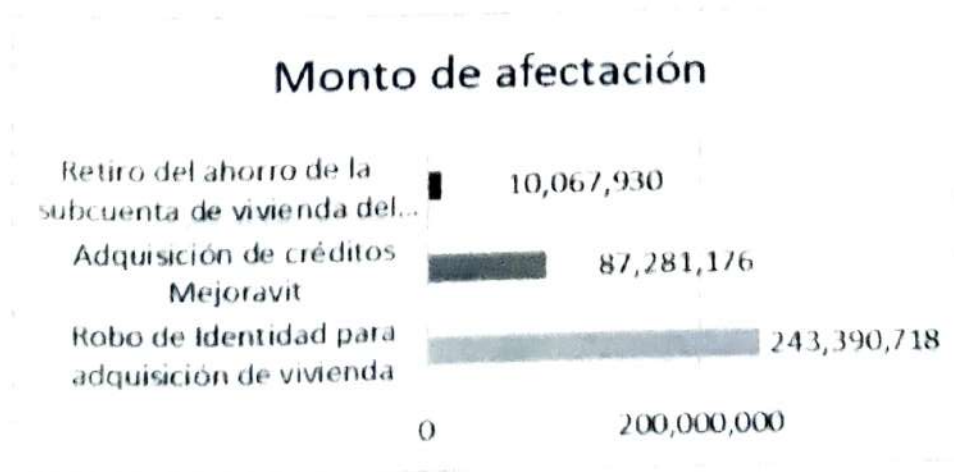
³² Los datos de este apartado fueron tomados del trabajo de Mauricio Rubí, "La rapiña en el Infonavit", Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 21 de febrero de 2022. Consultado el 24 de octubre de 2022, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/rapina-infonavit/>

Retiro del ahorro de la subcuenta de vivienda del derechohabiente (conocido como Línea IV)	Comenzó en 2018, con 28 créditos con suplantación de identidad, causando 10 millones 67 mil 930.43 pesos en pérdidas.
--	---

Si bien estos hechos no son nuevos, debe resaltarse el grado de impunidad que presentan y la falta de resarcimiento del daño para los trabajadores afectados, que constituyen una población con alto grado de vulnerabilidad. En el periodo de 2010 a 2021, se presentaron 2 mil 88 casos de fraude, como se advierte en el siguiente gráfico:



En todos los casos se trata de personas trabajadoras a las cuales les usurparon la identidad, obteniendo a su nombre créditos o quitándoles el ahorro para vivienda. Estos fraudes acumularon un total de 340.7 MDP. Por estos casos se tiene registro que solamente dos funcionarios de Infonavit fueron cesados, lo cual refleja un alto grado de impunidad con que cuentan estos delitos.



Datos del Infonavit, solicitados por Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), indican que de estos 340 millones 739 mil 824.50 pesos, generados en daños por los tres tipos de fraude, se habían recuperado 11 millones 578 mil 134.13 pesos, es decir, sólo el 3 por ciento. Mientras que el quebranto ya declarado por el Instituto era de 25 millones 612 mil 88.95 pesos, es decir, 19 créditos que ya no fueron recuperados.

En los 2 mil 88 casos registrados en los últimos 12 años a través de los tres tipos de fraude, el derechohabiente afectado debió tramitar la denuncia correspondiente ante la autoridad judicial, mientras que el Infonavit actuó como “coadyuvante” y “agraviado” en el recurso interpuesto ante el Ministerio Público. Datos de la Gerencia de Denuncias, Investigaciones Especiales y Asuntos Penales del Infonavit, entregados a MCCI, muestran que, de los 237 casos de usurpación de identidad en crédito para la adquisición de una casa, la mitad de los casos (117), eran por cantidades que rebasaban el millón de pesos.

En el primer semestre de 2021, Infonavit ya tenía registro de 40 nuevos casos en la modalidad de robo de identidad en compra de vivienda, los cuales eran de un monto total de 59 millones 425 mil 426 pesos. Valle de México con 8 casos; Jalisco, con 6 casos; así como Tabasco, Chiapas y Veracruz con 4, cada uno, encabezaron la lista de fraudes.

En los robos de identidad, que superaron la cifra de 2 millones comenzaron en 2019, siendo en Jalisco donde se reportó el primer caso. Hasta julio de 2021 sumaron 20 casos de fraude por montos de más de 2 millones de pesos para comprar una vivienda, en entidades como Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sonora, Tabasco, Valle de México, Veracruz, además de Zacatecas. El crédito más alto en fraude se gestó en el 2019, en Colima, por 2 millones 597 mil 999.80 pesos, de acuerdo con la información proporcionada por el Infonavit a MCCI.

Y son apenas parte de los problemas que se advierten...

C. Impunidad³³

En diciembre del 2018, la Fiscalía General del Estado de Nayarit realizó un comunicado señalando que en el periodo 2013-2018, de manera ilegal se llevaron a cabo juicios a 60 mil derechohabientes del Infonavit que tenían cartera vencida, con la finalidad de despojarlos de sus viviendas, fue un año antes cuando se descubrió el megafraude. En apariencia este fraude se llevó a cabo, de acuerdo con la Fiscalía, mediante una estrategia que involucró a funcionarios judiciales de Jalisco, Compostela y Bahía de Banderas, así como a un notario y un despacho de abogados externos que recuperaba cartera vencida del Infonavit. El objetivo de los procedimientos era despojar de sus viviendas a las personas a través de juicios en los que, en muchos de los casos, desconocían de esa demanda. Fue ante el Poder Judicial de Nayarit donde se presentaron todos los juicios a pesar de que las viviendas de los derechohabientes del Infonavit se encontraban físicamente en los estados de Chihuahua, Xalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

Según las averiguaciones de la Fiscalía, la operación de los fraudes se dio en dos periodos: el primero, de 2013 al 2015, en juzgados de Xalisco y Compostela donde se entablaban procesos contra uno o dos demandados, pero mediante un despacho particular que era contratado por Infonavit, para recuperar de la cartera vencida, se tramitaban “juicios espejo” contra miles de demandados, a través de la falsificación de constancias, además de que no se notificaba a los derechohabientes sobre el juicio para quitarles su vivienda, lo cual concluía en sentencias que devolvían las propiedades al Infonavit. Estas viviendas después eran adjudicadas por Infonavit a terceros, por sólo el 75% de su valor del avalúo para su reventa. La segunda etapa del fraude se daba en dos juzgados de Bucerías, en el municipio de Bahía de Banderas, a finales del 2016.

³³ Los datos de este apartado fueron tomados del trabajo de Mauricio Rubí, “Queda impune colusión de jueces y funcionarios que despojó de vivienda a 60 mil familias”, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 22 de febrero de 2022. Consultado el 24 de octubre de 2022, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/queda-impune-colusion-de-jueces-y-funcionarios-que-despojo-de-vivienda-a-60-mil-familias/>

Por estos casos se abrió la indagatoria por los presuntos delitos de falsificación de documentos; fraude; tráfico de influencias; asociación delictuosa; ejercicio indebido de funciones; abuso de autoridad; cohecho; peculado; así como delitos contra la administración de la justicia y cometidos en la custodia de documentos. En 2018, la Fiscalía de Nayarit presenta una solicitud de declaratoria de procedencia, en contra de cuatro jueces y dos magistrados, ante el Congreso del estado. Hasta el momento se tienen imputados a dos exmagistrados del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit, los cuales se encuentran en prisión; además de cuatro jueces de primera instancia; así como secretarios de acuerdo, notificadores y personal administrativo de juzgados de primera instancia de Xalisco, Compostela, Bucerías 1°. Civil, Bucerías 2°. Civil, y un exjefe de archivo del Poder Judicial del Estado. Se ha imputado también a un despacho externo que trabajaba con el Infonavit y a exapoderados del Instituto; al exdirector de Convenios y/o gerente de Titulación del Infonavit; y al extitular de la Notaría 3 con sede en San Blas. Los jueces Braulio Meza Ahumada y Mario Alberto Cervera López tienen ya una sentencia de un procedimiento abreviado, con una reparación del daño de un millón pesos. Por otro lado, el notario involucrado tiene fijada una reparación del daño por 2 millones de pesos. Asimismo, se otorgaron criterios de oportunidad a dos imputados, con una reparación del daño por 500 mil pesos. Los demás imputados se encuentran a la espera del juicio oral, manifiesta la Fiscalía. Salvos los exmagistrados que siguen en prisión, los imputados llevan su proceso en libertad, con medidas cautelares como la firma periódica ante juzgados.

Los datos de la Fiscalía estatal indican que la mayor parte de los derechohabientes, se encuentran aún en posesión de sus viviendas, aun cuando se realizó el cambio de propietario mediante el fraude. Los afectados han promovido alrededor de 500 amparos masivos en diferentes estados de la República, ordenándose la reposición de los procesos.

En este caso, los datos relevantes indican que en 2013 el Infonavit y el Tribunal Superior de Justicia de Nayarit firmaron un convenio, el cual fue utilizado como base para realizar el fraude. Fue en 2017, cuando un derechohabiente en Tamaulipas acudió a realizar el pago del predial de su vivienda, donde le informaron de una situación irregular, porque la casa ya no estaba a su nombre. Tras investigar, le

reportaron sobre una demanda civil de juicio hipotecario, interpuesto en Xalisco, Nayarit. El afectado argumentó que nunca fue notificado del juicio, pero en la información aparecía documentación de que supuestamente sí había sido notificado.

De una auditoría interna del Infonavit se desprendió que el quebranto por el fraude masivo desde Nayarit ascendió a 2,257 millones de pesos. En 2018, se dio vista a la Fiscalía General de la República (FGR) por todo el caso.

En julio de 2021 de julio, el Infonavit firmó contrato, para que lleve su representación en los “juicios masivos”, a través de adjudicación directa, con el despacho Coninter y Asociados SC, por un monto de 26 millones 680 mil pesos. De acuerdo con la justificación de compra directa del Infonavit, existe la posibilidad de no obtener la reparación del daño causado por más de 2 mil 127 MDP.

D. Pérdidas por remates derivados de insolvencia³⁴

Durante las administraciones de Alejandro Murat y David Penchyna, incluso durante el último año de Víctor Borrás, el negocio de la recuperación de viviendas fue un mal negocio para Infonavit: perdió casi 7,500 millones de pesos al rematar en subastas por debajo de su avalúo unas 87 mil 200 casas. El Infonavit había considerado en los avalúos 18 mil 508 millones 763,766 pesos, pero solamente fueron vendidas en 11 mil 11 millones 515,955 pesos. Menos del 60% estimado.

El origen de las subastas es la morosidad: datos entregados vía transparencia a Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad indican que de 2012 a 2018 se recuperaron unas 87,200 viviendas en los 32 estados del país debido a que sus dueños habían caído en morosidad.

³⁴ Los datos de este apartado fueron tomados del trabajo de Mauricio Rubí, “Rematan 87 mil casas por debajo de su valor; el gobierno pierde \$7,500 millones”, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 22 de febrero de 2022. Consultado el 24 de octubre de 2022, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/rematan-87-mil-casas-por-debajo-de-su-valor-el-gobierno-pierde-7500-millones/>

En 2015, el Infonavit creó un “Atlas del abandono de vivienda”,³⁵ el cual fue un justificante para que, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, entre 2012 y 2013, se impulsara un programa para vender hasta 39 mil viviendas recuperadas. Esta cartera vencida clasificó a las viviendas desocupada en tres tipos, según su nivel de deterioro: *vandalizada*, la cual no contaba con mobiliario, ventanas y tenía puertas dañadas, incluso con grafiti; *abandonada*, sin mobiliario y sin mantenimiento, con descuido del inmueble; y, *deshabitada*, con estado de conservación aceptable de habitabilidad, así como con ventanas y puertas en buen estado. El Atlas incluyó 378 municipios del país, los cuales sumaban 244 mil 847 viviendas abandonadas y que representaban 84 por ciento del total de casas en esas condiciones en el año 2014. El saldo deudor de esas viviendas ascendía a 70 mil MDP, con un promedio de deuda de 283 mil pesos por inmueble, de acuerdo con los datos del Infonavit.

Para recuperar la cartera vencida, el Infonavit contrató entre 2012-2018 a 149 despachos externos, el pago a los despachos fue por 4 mil 490 MDP y se trató de una adjudicación directa. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) buscó a los cinco despachos que obtuvieron los mayores montos por el trabajo de recuperación de cartera vencida del Infonavit en ese periodo y tener su posición, pero ninguno aportó datos sobre sus procesos en la recuperación de viviendas.

El 19 de diciembre del 2018, el Infonavit, con el cambio de gobierno con Andrés Manuel López Obrador, anunció la suspensión de subastas de vivienda, tras señalar que se habían heredado 215 mil viviendas deshabitadas, vandalizadas o que estaban en cartera vencida, y que los procesos que venían ejecutándose iban en detrimento del trabajador. Parecía un replanteamiento basado en la consideración del Infonavit como un “organismo de servicio social”, sin embargo, en octubre de 2019, se anunció la nueva firma de 51 contratos con 19 despachos privados, por medio de una licitación, para servicios de cobranza de créditos en 20 zonas geográficas del país. Al efecto, el director Carlos Martínez Velázquez acusó durante la firma de esos con-

³⁵ Infonavit, *Atlas del abandono de la vivienda*, México, Infonavit, 2016. Disponible en: <https://infonavit.janium.net/janium/Documentos/67994.pdf>

tratos “que, ante el incremento de la cartera vencida durante la última década, las administraciones anteriores (del Infonavit) adjudicaron de manera directa contratos a despachos sin controles suficientes sobre su trabajo y los pagos que recibían”.

Así, el Infonavit reconoció que durante el sexenio pasado hubo procesos de subasta de viviendas recuperadas por el Instituto, las cuales se ofrecían a empresas o despachos inmobiliarios a bajos costos, y después eran revendidas al público en general. No sólo eso, considerando que, en seis años, el Infonavit vendió unas 87,200 viviendas a 161 personas físicas y morales por medio de subastas, llama la atención que más de la mitad (60%) de las casas fueron rematadas sólo en cuatro entidades del país: Baja California (17,274 viviendas); Chihuahua (13,507); Tamaulipas (11,205) y Jalisco (10,306), para sumar 52,292 inmuebles. Sin embargo, a pesar del volumen de venta de este 60% de las viviendas, sólo representó el 28% del monto obtenido por el Infonavit en las subastas.

La exigencia de transparencia en estos procesos resulta ineludible, para generar confianza en la institución, así como para evitar quebrantos institucionales. Al menos, a partir del contraste cuantitativo arriba mostrado.

E. Acciones y actividades contra la corrupción y la impunidad en Infonavit

En abril de 2020, se inició con proyecto denominado “Fortalecimiento institucional en materia de integridad, prácticas anticorrupción e igualdad para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”, liderado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-México).¹⁶ De acuerdo con el informe presentado en junio de 2021:

¹⁶ El acuerdo interinstitucional fue consultado el 24 de octubre de 2022, disponible en: https://portal.mx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/014720b6-aadf-4992-a614-05db62830fb1/238_PNUD.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-014720b6-aadf-4992-a614-05db-62830fb1-nPclDtC

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) de México, por medio de su Contraloría General, está solicitando la asistencia del PNUD para la implementación, adopción y fortalecimiento de sus políticas y mecanismos de integridad institucional, hostigamiento y acoso sexual, y contrataciones. El objetivo del proyecto es fortalecer la integridad, ética, igualdad e inclusión y reducir la incidencia de corrupción, por medio del apoyo a la implementación de las normativas institucionales del Infonavit.³⁷

De los resultados de este programa se obtuvieron documentos “para la institucionalización del Código de Ética incorporadas a la normativa del Instituto”, así como un “90% de recomendaciones para eliminar/reducir riesgos de corrupción incorporadas a las normativas y diseño de procesos del Instituto” y un “90% de recomendaciones para alinear la figura del Ombudsperson Institucional a mejores prácticas nacionales e internacionales y al nuevo Código de Ética incorporadas a la normativa del Instituto”.

6. TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN, UNA REFLEXIÓN FINAL

Si bien el Infonavit es parte de la administración pública mexicana que ha sido señalada frecuentemente de prácticas corruptas, un problema asociado es la falta de transparencia e información existente. Por lo que será importante identificar sus principales fragilidades y exponer cuáles podrán ser o funcionar como recomendaciones. En este sentido hay que recordar que el Índice del Estado de la Democracia 2020 mencionó que México registró un avance en el indicador de corrupción, una de las tendencias planteada en dicho informe es lograr un mayor activismo orientado contra dicha práctica, misma que se funda en la expansión y la maduración de las reformas institucionales en favor de la transparencia y del cambio de los modos en que la información circula y se accede a ella.³⁸

³⁷ Informe anual, enero de 2021. Documento consultado el 25 de octubre de 2022, disponible en: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MEX/Informe%20Anual%202020%20\(00120701%20Infonavit\).pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MEX/Informe%20Anual%202020%20(00120701%20Infonavit).pdf)

³⁸ IDEA International, *The Global State of Democracy 2022*, Estocolmo, International IDEA, 2022.

Se necesita combatir la corrupción y mejorar la aplicación predecible de la ley. De ahí que la capacidad e imparcialidad de la administración pública siga siendo una prioridad para los siguientes años. De este modo, es evidente que se deben tomar medidas tangibles y urgentes que atiendan las preocupaciones ciudadanas sobre la corrupción, misma que genera un deterioro democrático. En los gobiernos debe primar la implementación y aplicación de estrategias y políticas para reducir la corrupción y reconstruir la confianza pública. Quienes están en los espacios de representación, deben responder a la ciudadanía cuando ésta demande información, transparencia y rendición de cuentas.

La rendición de cuentas está vinculada a la responsabilidad legal y política, en la que se debe profundizar. Lo importante de las recomendaciones es identificar los diversos canales que puedan garantizar la rendición de cuentas. Para Andreas Schedler, la rendición de cuentas implica la responsabilidad ante alguien; y al revés, ser responsable ante alguien conlleva la obligación de rendirle cuentas. Los portadores de poder son responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones, por tanto, están obligados a rendirles cuentas. La noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por ende, involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder, así como la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios cuando no cumplan con su responsabilidad.³⁹ La tipología de la rendición de cuentas distingue entre rendición vertical, horizontal y diagonal. La rendición de cuentas horizontal, conocida como interinstitucional, es la que resulta de la separación de poderes y un sistema de frenos y contrapesos; la rendición de cuentas vertical, también conocida como rendición de cuentas electoral, se refiere a la capacidad de los votantes para que los funcionarios rindan cuentas en las urnas; finalmente, la rendición de cuentas diagonal, refleja la contribución de los actores a

³⁹ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

la rendición de cuentas, en la cual organizaciones civiles, independientes, los medios de comunicación y la ciudadanía pueden utilizar una amplia gama de acciones para proporcionar y ampliar información sobre el gobierno, haciéndolo responsable.⁴⁰ Como se identifica en la tipología, los tres tipos de rendición de cuentas son esenciales para mejorar la cultura de la transparencia y la red necesaria para hacer contrapeso a la opacidad de los sectores que vulneran la credibilidad de los gobiernos. Sin embargo, lo que plantea Pasquino, es lograr la responsabilidad social como parte de un enfoque hacia la construcción de cuentas que se basan en el compromiso cívico, es decir, que la ciudadanía debe convertirse en un actor activo directo para rendir cuentas.

Algunas de las reflexiones académicas y gubernamentales que engloban propuestas estratégicas para disminuir la corrupción, y que deben ser adaptadas en los distintos entes públicos, como en el caso del Infonavit, son las siguientes:

- Apostar por el proceso de digitalización de la información, para garantizar la transparencia y la eficiencia en los procesos.
- Implementar la justicia para mejorar la imparcialidad en la administración pública y fomentar la función directiva profesional.
- Se debe impulsar la formación ética, integridad e imparcialidad en todas las administraciones.
- Mejorar la participación de la ciudadanía para que los gobiernos y administraciones aumenten la calidad de los servicios públicos.
- Fomentar a través de acciones afirmativas, hacer efectivo el marco legal.
- Apostar por la cultura de la denuncia, que contemple mecanismos para identificar las malas prácticas como canales de auditorías externas, controles periódicos, ampliar las sanciones en caso de identificar alguna irregularidad.
- Mejorar la administración de justicia, así se pueden evitar las falsas expectativas en los procesos relacionados con la corrupción.

⁴⁰ Gianfranco Pasquino y Riccardo Pelizzo, *The Culture of Accountability. A Democratic Virtue*, Londres, Routledge, 2022.

- Incrementar los medios necesarios, tanto personales como materiales para garantizar una mayor agilidad en la respuesta de las instituciones frente a la corrupción.

Todas las recomendaciones tienen como finalidad involucrar a los diferentes sectores: ciudadanía, administradores, funcionarios, gobierno. Si eso ocurre será posible el combate a la corrupción en la medida que se tenga el respaldo, sensibilidad por parte de los principales actores, asumiendo el propósito de disminuir no sólo la corrupción, sino también el abuso de poder, la impunidad y la falta de rendición de cuentas.

El combate a la corrupción requiere de respuestas diversas y amplias. Así, la conclusión a la que llega la Dra. Delia Ferreira, presidenta de Transparencia Internacional, se basa en combatir la corrupción con una fórmula simple y cada vez más necesaria: más información, más integridad, menos impunidad y menos indiferencia. Aspectos como estos mejorarán las instituciones, su confianza y credibilidad. El Infonavit no debe ser la excepción.

ANEXO. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL INFONAVIT⁴¹

Contexto:

La corrupción representa un obstáculo claro para el desarrollo económico y social. La consecuencia directa de la corrupción es que los recursos que se pierden en actos de corrupción, cohecho y flujos financieros ilícitos se podrían invertir en brindar bienes y servicios de calidad. Las consecuencias indirectas de la corrupción son increíblemente dañinas: pérdida de confianza ciudadana en las instituciones de gobierno, erosión de la legitimidad institucional y distorsión en las decisiones de gasto. Estos actos de corrupción tienen una incidencia especialmente elevada en procesos de contratación.

⁴¹ Tomado de: Fortalecimiento Institucional del Infonavit. <https://www.undp.org/es/mexico/projects/fortalecimiento-institucional-en-el-infonavit>

La contratación es una actividad clave para las instituciones. Por medio de los procesos de contratación para bienes y servicios, las instituciones pueden tomar acción hacia la materialización de sus programas y objetivos. Es en este sentido que la contratación tiene efectos considerables sobre el ejercicio de los recursos, lo que impacta en la calidad de los servicios prestados.

El sesgo de las decisiones de gasto y la reducción en la calidad de la infraestructura y los servicios brindados son dos consecuencias de la corrupción que toman particular relevancia en el marco del mandato del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Asimismo, un componente relevante para el desarrollo de una "Cultura de Integridad" es el desarrollo de una cultura organizacional abierta.

Una cultura organizacional abierta faculta a las personas a expresar sus inquietudes y a sentirse cómodos hablando libremente de problemas de ética, inquietudes sobre integridad o errores; esto permite que a los trabajadores se les facilite informar de conductas indebidas. En ese sentido, se busca impulsar acciones para promover la cultura de la denuncia de posibles actos de corrupción y violaciones al Código de Ética por parte del personal del Infonavit, y reducir los espacios para la materialización de represalias en contra de las personas denunciantes o alertadoras de integridad. En paralelo a la corrupción, la prevalencia del hostigamiento y la discriminación en los lugares de trabajo también merma la efectividad e inclusión de las organizaciones, no sólo en el ámbito público.

Hay que asegurar que los lugares de trabajo, en el sector público y privado, sean inclusivos y seguros no es sólo un imperativo de derechos humanos o laborales, sino que también es una estrategia para asegurar el desarrollo sostenible, la implementación de la Agenda 2030, y el acceso a derechos de todas las personas para apoyar la recuperación de confianza en el sector público.

Objetivo:

Fortalecer las políticas de integridad, prácticas anticorrupción y de casos HAS por medio de la implementación y adopción del nuevo Código de Ética institucional.

1. Prevenir, mitigar, gestionar y sancionar riesgos de integridad en el Infonavit, relacionadas con las materias del Código de Ética;
2. Prevenir, gestionar y mitigar situaciones de conflicto de intereses, ya sean conflicto de intereses probables, aparentes o reales;
3. Dar claridad a los procesos de contratación ligados con la nueva normativa en la materia, para facilitar la adopción y apropiación de los nuevos procesos;
4. Fomentar una cultura organizacional abierta por medio de estrategias para mejorar los procesos de presentación de denuncias y desarrollo de investigaciones y sanciones en materia de responsabilidades administrativas;
5. Fomentar entornos laborales incluyentes y seguros, por medio del fortalecimiento de las políticas para prevenir, mitigar, gestionar y sancionar situaciones de hostigamiento y acoso sexual y laboral;
6. Fortalecer las capacidades del personal del Infonavit en materia de contrataciones institucionales, denuncias e investigaciones, y tratamiento de denuncias y presuntas víctimas de casos de hostigamiento y acoso sexual y laboral.

Actividades:

1. Desarrollar mapas de riesgo de corrupción ligados a las materias cubiertas en el Código de Ética del Infonavit, que serán la base sobre la cual se desarrollarán recomendaciones para la prevención, gestión y mitigación de riesgos;
2. Elaborar estrategias para prevenir la materialización de conflictos de intereses, así como establecer las bases para que el Infonavit pueda gestionar, mitigar y sancionar situaciones probables, aparentes o reales de conflicto de intereses. Lo anterior, incluye migrar de una visión limitada a la presentación de declaraciones de conflicto de intereses, a un contexto que incluya la declaración de intereses legítimos;
3. Desarrollar mapas de procesos de las etapas de prelicitación y licitación de las contrataciones institucionales del Infonavit pa-

ra apoyar al personal del Instituto a la adopción e internalización del nuevo marco normativo de contrataciones. A su vez, se harán recomendaciones de reforma al sistema institucional de compras para generar eficiencias, eficacias y valor por el dinero en el uso de recursos, así como una estrategia de identificación, prevención, mitigación y gestión de riesgos de corrupción en los procesos de contratación;

4. Desarrollar recomendaciones de reforma al marco normativo, así como buenas prácticas, para el desarrollo de los procesos de presentación de denuncias, trato de evidencias, desarrollo de investigaciones y aplicaciones de sanciones en materia de responsabilidades administrativas del personal del Infonavit;
5. Desarrollar recomendaciones de reforma al marco normativo, así como buenas prácticas, para el desarrollo de los procesos de presentación de denuncias, trato de evidencias, trato de presuntas víctimas y desarrollo de investigaciones en materia de hostigamiento y acoso sexual y laboral, así como propuestas de reforma a la figura de la Oficina del *Ombudsperson* Institucional, del Infonavit;
6. Implementar talleres dirigidos al personal del Infonavit para el fortalecimiento de capacidades en materia de contrataciones institucionales, denuncias e investigaciones, y tratamiento de denuncias y presuntas víctimas de casos de hostigamiento y acoso sexual y laboral.

Resultados esperados:

Apoyar al Infonavit y a su personal al entendimiento, adopción e internalización del nuevo Código de Ética en materia de integridad, anticorrupción, cultura organizacional abierta y en la creación de un clima laboral seguro e incluyente.