

# Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

## **El *Compliance* como sistema para regular las compras gubernamentales: el caso de México.\***

**Rafael Martínez Puón\*\* y Mónica Elizabeth Ortega Juárez\*\*\***

*Resumen:* En los últimos años el *Compliance* (cumplimiento) entendido como “un conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptados por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan y establecer mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos (WCA, 2021)”, se ha posicionado como uno de los sistemas más sólidos para regular la relación entre el gobierno con particulares, sobre todo para aquellos interesados en ser proveedores de compras gubernamentales.

Esto ha dado lugar a la creación de programas de integridad empresarial, así como de padrones de proveedores. La idea central radica en que los gobiernos establecen ciertos requisitos en el marco del *Compliance* y las empresas tienen que

\* Los autores agradecen al Mtro. Carlos Villalobos por sus comentarios y apreciaciones para mejorar el artículo.

\*\* Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, distinción que otorga el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias 2019. Es el Responsable Académico de la World Compliance Association capítulo México. Actualmente es el Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública. Email: [rmartinez@inap.org.mx](mailto:rmartinez@inap.org.mx)

\*\*\* Licenciada en Derecho especialista en Compliance y Gobierno Corporativo, Maestra en Desarrollo del Potencial Humano y Organizacional. Secretaria General de la World Compliance Association capítulo México. Miembro del Comité de Gestión de Competencias Laborales SEP/CONOCER. Miembro del Grupo Técnico de Expertos Estándar del Sistema de Gestión de Integridad Empresarial. Email: [mortega@worldcomplianceassociation.com](mailto:mortega@worldcomplianceassociation.com)

cumplirlos para poder acceder a ese espacio de transacciones. Esto hasta cierto punto garantiza que los proveedores o las empresas interesadas al cumplir tales requisitos estén en condiciones de evitar actos de corrupción (lavado de dinero, soborno, desvío de recursos...). Al respecto, decir que este tipo de prácticas empiezan a ser generalizadas en muchos países, de manera reciente en países latinoamericanos, y la intención está en probar su efectividad. La intención de este artículo está en explicar en qué consiste todo el mundo del *Compliance*, qué elementos lo componen y sobre este caso particular, llámese “compras gubernamentales”. Es importante decir, como el *Compliance* ha venido sectorizándose, en distintas ramas o segmentos, tanto de carácter económico como de carácter social, llámese salud, educación, seguridad. En el caso de las compras gubernamentales, se empieza a registrar una tendencia relevante: Toda empresa interesada en ser proveedor del gobierno, de no contar con un sistema de estas características, difícilmente podrá ser sujeto de compras por parte del gobierno.

*Palabras clave:* *Compliance*, regulación, compras gubernamentales, sector privado, administración pública.

### **Compliance as a system to regulate government purchases: the case of Mexico**

*Abstract:* In recent years, Compliance, understood as “a set of procedures and good practices adopted by organizations to identify and classify the operational and legal risks they face and to establish internal mechanisms for prevention, management, control and reaction against them (WCA, 2021)”, has positioned itself as one of the most solid systems to regulate the relationship between the government and individuals, especially for those interested in being government suppliers. This has led to the creation of business integrity programs, as well as supplier registers. The central idea is that governments establish certain requirements within the Compliance framework and companies have to comply with them in order to access this transaction space. This guarantees, to a certain extent, that the suppliers or companies interested in meeting these requirements are in a position to avoid corrupt practices (money laundering, bribery, diversion of resources ...). In this regard, this type of practice is beginning to be adopted in many countries, recently in Latin America, and the intention is to prove its

effectiveness. The intention of this article is to explain what the entire world of Compliance consists of, what elements make it up and, in this particular case, call it “government purchases”. It is important to say, as Compliance has been sectorizing itself, into different branches or segments, both of an economic and social nature, be it health, education, security. In the case of government purchases, a relevant trend is beginning to register: Any company interested in being a government supplier, if it does not have a system of these characteristics, will hardly be subject to government purchases.

*Keywords:* Compliance, regulation, public procurement, private sector, public administration.

*Fecha de recepción del artículo:* 6 agosto 2021

*Fecha de aceptación:* 27 agosto 2021

## **Introducción**

Una metodología o sistema que empieza a ser conocida y utilizada, en el marco de lo que se conoce como *soft law*<sup>1</sup>, tanto por dependencias y entidades de la administración pública es el *Compliance* (cumplimiento normativo legal y ético). ¿Qué es el *Compliance*? Como concepto o definición es un conjunto de procedimientos y mejores prácticas adoptadas por las organizaciones para detectar, identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan y establecer mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos (WCA).

El *Compliance* es un conjunto de procedimientos y buenas prácticas de cumplimiento normativo y política interna, que tiene como finalidad, promover, impulsar y mantener una cultura ética y de cumplimiento en las organizaciones,

---

<sup>1</sup> Entiéndase normas cada vez más relevantes que no proceden de órganos legislativos estatales, ni se imponen por consiguiente por la fuerza del Estado. Con la tendencia además que las buenas prácticas en el *soft law* terminan incorporadas en el Derecho Positivo siendo un potente vector el derecho penal (Casanovas, prólogo de Cárdenas y Requena, 2016).

mejorando la relación entre las partes interesadas y asegurando su éxito y sostenibilidad<sup>2</sup>.

Algunos de los beneficios que conlleva la adopción de esta metodología son:

- Mejorar las oportunidades de negocio y la sostenibilidad de la organización.
- Proteger y mejorar la reputación y la credibilidad.
- Demuestra el compromiso real hacia el cumplimiento.
- Aumenta la confianza de terceros.
- Minimiza el riesgo de incumplimientos y los daños asociados.
- Mejora la información sobre los riesgos que afectan a la organización para una adecuada toma de decisiones estratégicas y de gestión.
- Evitar o minimizar y controlar los riesgos de corrupción a través de la disuasión, por su carácter preventivo, como se hace en otras partes del mundo.

En el marco de la lucha contra la corrupción y de todas las malas prácticas asociadas, los gobiernos y sus administraciones públicas no han dejado de estar en la búsqueda permanente de fórmulas para erradicarlas. Uno de los sistemas más afectado por la corrupción y en que ésta se ha hecho más visible, es el sistema de compras gubernamentales.

De hecho, hay que señalar que existe toda una cruzada a nivel internacional de la que México forma parte, y en la que participan organismos muy importantes como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Grupo de Trabajo Anticorrupción

---

<sup>2</sup> Para tener una idea mayor se recomienda ampliamente este documento: Organization for Economic Co-operation and Development (2020) *Corporate Anti-corruption Compliance Drivers, Mechanisms and Ideas for Change*. Ed. OCDE, Paris, France.

G20, Transparencia Internacional, así como Foros y Convenciones de las que se dará cuenta más adelante.

El propósito de este trabajo es explicar de una manera simple como un sistema de gestión de *Compliance* a través de los principios rectores de normalización como la transparencia, el consenso, la imparcialidad, la apertura y diversidad, nos proponen esta metodología que da respuesta efectiva y soluciones técnicas a los retos que las Instituciones se enfrentan en materia de integridad.

El artículo está desarrollada en los siguientes apartados: 1) Qué es el *Compliance* en el sector público y su importancia en las compras gubernamentales; 2) Caso México; 3) Qué le corresponde hacer al sector privado; 4) Tendencias del *Compliance* en el sector público, y Conclusiones.

## **1. Qué es el *Compliance* en el sector público y su importancia en las compras gubernamentales**

Adicionalmente a los conceptos que se exponen en la introducción, señalar que el *Compliance* ha evolucionado pasando de los programas a los sistemas de gestión de *Compliance*. Como sistema de gestión ha adquirido carta de naturalización en el terreno de la normalización desde 2013, teniendo como norma de referencia la 37301: 2021, útil no sólo para el sector privado, sino para el sector público o sin fines de lucro. Es una norma internacional que define los requisitos y proporciona una guía de uso, para establecer, desarrollar, implementar, evaluar, mantener y mejorar un sistema de gestión de cumplimiento efectivo. Lo más innovador de esta norma es su apuesta por el enfoque de integridad, enfatizando los aspectos de cultura organizacional, así como un enfoque basado en riesgos, cabe destacar que este estándar es certificable por un tercero.

Hay algunas distinciones que consideramos importantes destacar y son las características del *Compliance* versus Control Interno:

- El *Compliance* tiene un componente preventivo más que punitivo.

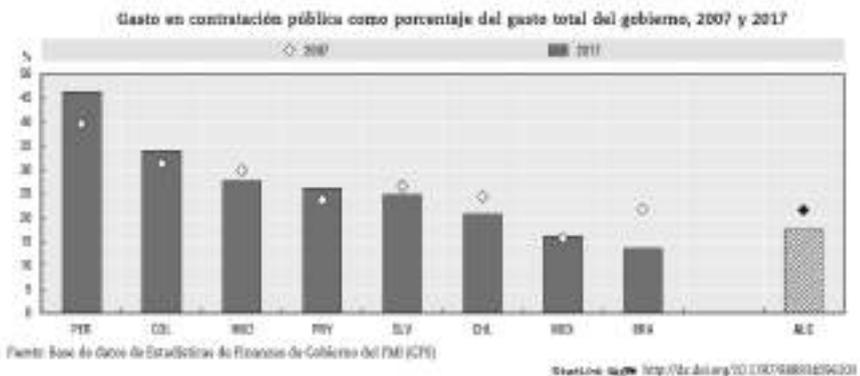
- El *Compliance* es interno más que externo.
- Se basa en la detección y prevención de riesgos más que reactivo.
- Se enfoca en el aprendizaje continuo de todos y no sólo de unos cuantos.
- Se enfoca en lo que NO se debe hacer y no sólo en lo que se debe hacer.
- Es supervisión y enseñanza mutua en lugar de la supervisión por un tercero.
- Es un sistema de autoregulación en lugar de regulación normativa externa.
- Los perfiles de trabajo están bien identificados en lugar de más burocracia.
- Consolida una cultura de ética, integridad y cumplimiento.
- Su implementación debe de ser por convicción para generar una sinergia entre empresas u organizaciones en términos de reputación y confianza.

Hasta el momento ¿Cuál es la relación del sector público con respecto al *Compliance*?, principalmente como ente regulador, que establece una serie de requisitos, entre ellos el contar con estructuras preventivas de debido control o sistemas de *Compliance*, para evitar incumplimientos legales o prácticas de corrupción, entre algunas podemos mencionar el soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos, el tráfico de influencias, la utilización de información falsa, la colusión, el uso indebido de recursos públicos, la contratación indebida de ex funcionarios públicos, el lavado de dinero y la financiación al terrorismo, privacidad de la información, competencia económica desleal, etc. Al respecto, los avances más sólidos se han dado principalmente en el sector financiero (por la circulación de dinero). Dichas prácticas se han registrado en la relación de dependencias responsables de este sector (Secretarías o Ministerios de Finanzas o Hacienda), con el sector privado (empresas)

al establecerle a éste una serie de requisitos para que cumplan con criterios de integridad, observancia del debido control y gestión de riesgos en el marco del *Compliance*. A todo este proceso también se han sumado entidades del llamado sector paraestatal (llámese las entidades que forman parte de la administración pública pertenecientes al Estado) por contar con un modelo de negocios parecido a la de las empresas privadas. Casos concretos en México, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Sin embargo, un tema persistente como fuente de corrupción en el sector público es el relacionado con las contrataciones o compras públicas. Tan importante es este segmento, que basta tener una idea de su impacto en el gasto público y del impacto del propio gasto público en el Producto Interno Bruto. Para ello, está este sólido informe que lleva por título *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe*, editado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en el 2020, que aporta información interesante en este rubro.

Por ejemplo, se puede observar el caso Perú que destina arriba del 45% del gasto en contratación pública, que se traduce en el 9% de su producto interno bruto. En contraste con casos más modestos como México y Brasil, como se puede observar en las dos siguientes gráficas:

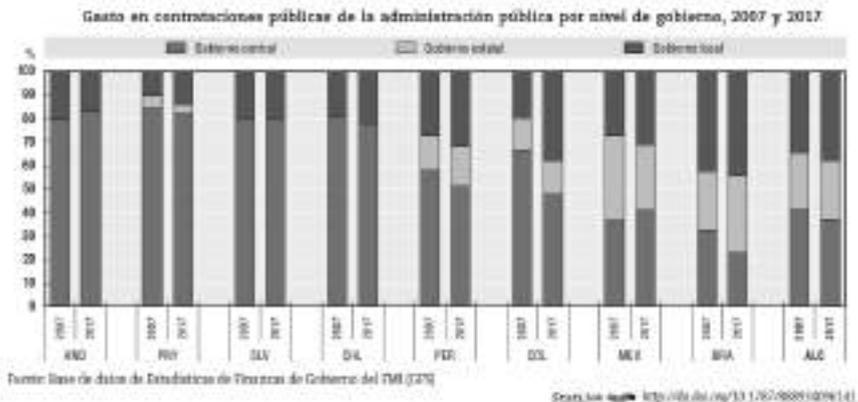




Para el caso de México, destacar que el gasto en contratación pública está por debajo del 4% de gasto público, con relación al Producto Interno Bruto y por debajo del promedio que es 6%.

Otra gráfica que conviene analizar es como se divide el gasto en contrataciones en los diferentes órdenes de gobierno, independientemente de que en la mayoría de los países de América Latina prevalezcan sistemas unitarios en contraposición a los sistemas federales.

Al final, constatamos la importancia de este sector de compras, y de la responsabilidad que implica, por un lado, que sea regulado adecuadamente por los gobiernos y, por el otro, que las empresas interesadas como proveedoras empiecen a adoptar las mejores prácticas internacionales para cuidar sus líneas de actuación.



El aumento, la complejidad y la diversidad de las obligaciones en la contratación pública se ha multiplicado en los últimos años. La necesidad de avanzar en estos esquemas es un imperativo para afianzar las prácticas de integridad y cumplimiento, en este contexto, disponer de estructuras de gestión para facilitar su gestión, así como de personal competente deberá convertirse en una prioridad del Estado.

Como se puede observar, este segmento o sector es muy relevante por todo lo que comprende. Desde ahora lo que se observa es que además de las normas legales que emite el Estado, en el marco de nuevas formas de regulación (Cárdenas y Requena, 2016), está la consideración de formas complementarias para contribuir a erradicar prácticas corruptas. ¿Cuáles son algunas de las prácticas más recurrentes en materia de contrataciones o compras?: Desde solicitar un pago previo para dar un cierto contrato (equivalente al 10% o lo que se le llama diezmo); el no utilizar la modalidad adecuada (adjudicación directa, invitación a tres proveedores, licitación pública nacional o internacional) para favorecer a un comprador; lavado de dinero; el pago del soborno directamente por la empresa para que se le adjudique el contrato o la venta.

¿Cómo se mitigan estas prácticas en el marco del *Compliance*? Independientemente del marco legal existente en materia penal y administrativa, las administraciones públicas, en calidad de reguladoras, comienzan a solicitar ciertos requisitos a las organizaciones del sector privado en materia de integridad empresarial para garantizar conductas o comportamientos éticos en su calidad de posibles proveedores. El *Compliance* funciona también en ese sentido. Un caso relevante es el Padrón de Integridad instaurado por la Secretaría de la Función Pública en México, así como el Sistema de Alertadores para realizar denuncias y seguimiento.

## **2. Caso de México**

¿Cómo se ha avanzado en México? Por principio, señalar que México es un país implicado activamente con la Integridad, donde se aplican leyes tanto para el sector público como el sector privado. Además, ha suscrito todo

el andamiaje normativo y forma parte de todos los eventos y espacios relacionados con los siguientes organismos internacionales:

- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).
- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos.
- *Foreign Corrupt Practices Act.*
- Cumbre Anticorrupción de Londres.
- Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20.
- Transparencia Internacional.
  - T-MEC (Capítulo XXVII Anticorrupción).
  - La Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas (Objetivo 16: Paz, Justicia, e Instituciones Sólidas<sup>3</sup>).

De modo que no es casual que existan recomendaciones internacionales que sugieren que las empresas deberían moverse hacia la adopción de las mejores prácticas internacionales en materia anticorrupción, tales como:

- *BS 10500, Specification for an anti-bribery management system.*
- *United Nations Convention against Corruption, New York, 2004. A*

---

<sup>3</sup> La corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva cuestan alrededor de US \$ 1,26 billones para los países en desarrollo por año; esta cantidad de dinero podría usarse para ayudar a aquellos que viven con menos de \$ 1.25 al día por encima de \$ 1.25 durante al menos seis años. Entre las metas están: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

- *Organization for Economic Co-operation and Development, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*, Paris, 2010.
- *Organization for Economic Co-operation and Development, Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance*, Paris, 2010.
- *Organization for Economic Co-operation and Development, Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 21 November 1997.
- *United Nations Global Compact/Transparency International, Reporting guidance on the 10th principle against corruption*, 2009.
- *International Chamber of Commerce, Transparency International, United Nations Global Compact and World Economic Forum, RESIST: Resisting Extortion and Solicitation in International Transactions, A company tool for employee training*, 2010.
- *International Chamber of Commerce, Rules on Combating Corruption*, Paris, 2011.
- *Transparency International, Business Principles for Countering Bribery and associated tools*, Berlin, 2013.
- *Transparency International, Corruption Perceptions Index*.
- *Transparency International, Bribe Payers Index*.
- *World Bank, Worldwide Governance Indicators*.
- *International Corporate Governance Network, ICGN Statement and Guidance on Anti-Corruption Practices*, London, 2009.

- World Economic Forum, Partnering Against Corruption Principles for Countering Bribery, And Initiative of the World Economic Forum in Partnership with Transparency International and the Basel Institute on Governance, Geneva.
- Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO): *Internal Control Integrated Framework*, May 2013.

En el marco de este contexto internacional, resaltan los requisitos que se establecen a nivel nacional, en ese sentido, cabe señalar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas en sus artículos 24 y 25 que señalan lo siguiente:

### **De la integridad de las personas morales**

**Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.

**Artículo 25.** En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:

- I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;
- II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;

III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;

IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;

V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;

VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y

VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Por su parte la Secretaría de la Función Pública ha sido precursora a **nivel mundial de la implementación de un sistema de Integridad y Cumplimiento Normativo** totalmente gratuito, para el cual se realizaron mesas de trabajo con los organismos arriba mencionados, como resultado de esta colaboración. El diseño de los documentos y su desarrollo fue una investigación en 43 países que han buscado implementarlo, y gracias al intercambio de sus experiencias nos permitió ser el primer país en implementar un sistema de estas características a nivel nacional e internacional, con el solo fin y objetivo de impactar positivamente en las empresas y de manera

gratuita. El Padrón de Integridad Empresarial es una realidad y hay que estar atentos de las empresas que obtendrán este distintivo que tiene una duración de 2 años, por lo que recomendamos a todas las empresas u organizaciones que inicien sus procesos de capacitación y regularización en la materia con expertos que les ayuden a mejorar su cumplimiento normativo.

El Modelo del Programa de Integridad Empresarial (2018) tiene el objetivo, además de destacar buenas prácticas, de recomendar acciones en materia de integridad empresarial. Como por ejemplo que las empresas cuenten con Sistemas Documentales de Integridad que incluyan: Manuales de Integridad, Políticas de integridad, código de ética, código de conducta, medidas disciplinarias, políticas de recursos humanos, canal de consultas y denuncias, sistemas eficaces de control, vigilancia y auditoría, así como programas de capacitación. Por último, exhortar a las empresas a que adopten políticas de contratación de personal que prevengan la incorporación de personas que puedan ser un riesgo a la integridad de la corporación.

En lo que corresponde al Padrón de Integridad Empresarial, 2018 (PIE, 2018), uno de los objetivos es fomentar la corresponsabilidad entre el gobierno y el sector empresarial a través del fomento de la integridad, la ética, la honestidad y el respeto entre la sociedad, el sector público y el sector privado, además de impulsar la adopción de mejores prácticas, y se logra con la ayuda de:

- Una estructura organizativa donde las funciones, responsabilidades, y autoridad de las personas están definidas.
- Políticas, código de ética, así como procedimientos necesarios para lograr los objetivos de integridad.
- Evaluación y tratamiento de riesgos de integridad.
- Procedimiento de Consultas y Denuncias.
- Procesos de revisión para asegurar que los problemas se detecten y se corrijan, y las oportunidades de mejora se implementen cuando estén justificadas.

Todo lo anterior en aras de contribuir al cambio efectivo en las operaciones y en la cultura de la organización, principalmente entre las empresas que desean participar en las contrataciones públicas. Dicho esfuerzo está alineado de forma concreta con a los artículos 21, 22 y 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como con los compromisos internacionales del Gobierno de México, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, los Principios de Alto Nivel 2015 sobre la Transparencia e Integridad en el Sector Privado y el Plan de Acción del Grupo de Trabajo Anticorrupción (ACWG) 2019-2021 del G20, así como la Agenda 2030 y el pacto Global de las Naciones Unidas.

Esta iniciativa (PIE, 2018) busca fomentar la implementación de programas de cumplimiento a través de la adopción de mejores prácticas internacionales, sobre controles, ética e integridad en las empresas, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresa sobre el cumplimiento de un programa de integridad que contenga herramientas como: Código de Conducta, Sistemas de Denuncia y Protección al Denunciante, Sistemas de Gestión de Riesgo y Auditoría, Evaluación de Conflictos de Interés y Mecanismos Anticorrupción. A la par, el Padrón tiene el interés de elevar los estándares de integridad y ética en las empresas, al contener no sólo elementos de cumplimiento sino también de derechos humanos y laborales, igualdad de género, inclusión y no discriminación, así como medio ambiente y desarrollo sostenible, considerando también la incorporación de los objetivos de desarrollo sostenible en las estrategias de la empresa.

Así mismo, según el documento se ha tenido el apoyo para la promoción y difusión del Padrón de Integridad Empresarial, de las Cámaras empresariales, Asociaciones Civiles indígenas y de mujeres, Organizaciones no gubernamentales, la academia, miembros de la sociedad civil, y dependencias de gobierno; entre ellas podemos encontrar las siguientes: Servicio de Administración Tributaria (SAT), Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(SHCP), Secretaría de Economía (SE), Secretaría del Trabajo y Prevención Social (STPS), Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), ETHOS, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Instituto de Ética y Cumplimiento. Entre las Cámaras está el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana (CONCAMIN), Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO - SERVYTUR), Consejo de Ética y Transparencia de la Industria Farmacéutica (CETIFARMA), Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Por último, hacer mención de la Asociación de Normalización y Certificación A.C. (ANCE), Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica, A.C. (AMIIF), Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC), Asociaciones Civiles como Asociación Mexicana de Mujeres Jefas de Empresa, A.C. (AMMJE), Red Indígena de Turismo de México (RITA), World Compliance Association (WCA), entre otras más.

De tal forma, el Padrón de Integridad Empresarial es una iniciativa pionera en la materia, que buscará no sólo reconocer, sino también premiar la implementación de buenas prácticas éticas en la iniciativa privada, lo que representa un paso importante hacia la construcción de una nueva ética pública basada en la ciudadanización del fomento a la integridad; la democratización de las tecnologías; la protección a los alertadores; el relanzamiento del Servicio Profesional de Carrera; y la evaluación de la gestión pública. Según datos de la Secretaría de la Función Pública el padrón hoy día alberga a más de 2,000 empresas.

Lo que sí es importante conocer, es que para todas las empresas y dependencias de gobierno los cambios son inminentes y, sin duda, rendirán frutos positivos a corto,

mediano y largo plazo. Una consecuencia de ello es la desaparición del *outsourcing* en temas de contratación permanente.

La Secretaría de la Función Pública va a tener dos funciones importantes adicionales al PIE y Alertadores: Una es unir la parte administrativa con la fiscalización en cada Secretaría, y otra es vincular CompraNet y el Registro del Padrón de Integridad Empresarial, lo que llevaría a ser la Secretaría que tendrá la mayor vinculación tecnológica en el intercambio de información y datos e investigación de mercado, brindando el distintivo a las empresas que cumplen con los estándares implementados por la misma Secretaría.

En la siguiente figura, gráficamente se expone lo que se pretende como política de integridad:

**Figura 1.**



Fuente: Secretaría de la Función Pública (2018) Modelo de Programa de Integridad Empresarial. Ed. Unidad de Ética, Integridad Pública, Prevención de Conflictos de Intereses. Ciudad de México.

¿Qué nos está proponiendo todo este esquema? La idea central consiste en buscar una especie de estandarización entre todas las empresas, en cuanto a contar con pisos básicos en materia de cumplimiento. No se descarta la existencia de empresas que cuentan con un nivel avanzado con respecto a todos los requisitos que se solicitan, incluso con la existencia de superestructuras integradas de sistemas de gestión, pero seguramente habrá otras que simplemente carecen de estas estructuras. De manera que un paso relevante es el de tener un padrón de empresas confiable que, por un lado, sean proveedores con una infraestructura básica de cumplimiento y, por el otro, se prevengan prácticas de corrupción.

Aunado a la existencia de cambios en la normatividad en materia penal, que cambió la situación de las empresas con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016. El artículo 421 del Código Nacional Procedimientos Penales dispone que con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir los representantes o administradores de hecho o de derecho de las organizaciones, las personas jurídicas serán penalmente responsables de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que, además, existió inobservancia del debido control en su organización. Este cambio del estatus de las empresas privadas al ser tratadas como personas jurídicas, indudablemente las obliga a reforzar sus modos de actuación en todos los aspectos.

### **3. Qué le corresponde hacer al sector privado**

Según Madrid y Palomino (2020), si una persona jurídica del sector privado adopta un *Compliance* anticorrupción deberá seguir tres etapas: (i) formulación del programa de cumplimiento anticorrupción, que debe diseñarse para responder a las necesidades de prevención de cada entidad, en función de la exposición que tiene del riesgo de corrupción; (ii) implementación del sistema de prevención, que debe realizarse de forma progresiva una vez que la alta dirección lo haya aprobado, presentándolo gradualmente y a todos los niveles de la empresa, y (iii) consolidación y perfeccionamiento del modelo de cumplimiento, que

buscará mantener el sistema de cumplimiento, evaluando de forma periódica sus fallas y aciertos, reformulando lo que se tenga por necesario:

**TABLA 1. Pasos para la implementación de un compliance anticorrupción**

ETAPAS PARA LA ADOPCION DE UN COMPLIANCE ANTICORRUPCION		
Formulación	Implementación	Consolidación
<ul style="list-style-type: none"><li>• Conocimiento de la entidad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aplicación progresiva</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluación periódica</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Definición de la función de prevención</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presentación del <i>compliance</i> anticorrupción</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Adecuación ante cambios (internos o externos)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis sus riesgos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacitación por niveles</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mejora continua</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Establecimiento del <i>compliance</i> anticorrupción</li></ul>		

Fuente: Madrid, Valerio y Palomino W. (2020) “El compliance gubernamental como un protector eficaz al interior de las organizaciones”, *Revista desde el Sur*, volumen 12, número 1. Lima, Perú.

Para ello se deberá:

- a. Conocer la entidad, su organización, actividades y entorno.
- b. Definir y formalizar del contenido de la función de prevención de la corrupción, designado al encargado de la tarea de cumplimiento, sus funciones, recursos y su relación con el gobierno de la organización.
- c. Identificar y evaluar del riesgo de corrupción, para lo cual: (i) se analizará que actividades de la entidad pueden generar o incrementar algún riesgo de corrupción; (ii) se identificará que conductas penales podrían significar estos riesgos; (iii) se calificará la importancia de estos riesgos para la entidad, y (iv) se plasmará esta evaluación en la matriz de riesgos de corrupción, que debe estar en revisión constante.

- d. Establecer el programa de *compliance*, diseñando las herramientas de prevención que la entidad necesita tales como (i) código de conducta o política anticorrupción, que declara la tolerancia cero en materia de corrupción, e indicará de manera personalizada las prácticas que la entidad prohíbe en el ejercicio de sus actividades; (ii) medidas de prevención de la entidad para asegurar que las prácticas corruptas no se realizarán en determinados contextos de actuación; (iii) medidas de detección (canales de denuncia) para alimentar de información al sistema de prevención, y (iv) políticas de reacción que se seguirán en caso se concrete alguna conducta de corrupción de funcionarios en la entidad.

En vista de que el proceso para adoptar un *compliance* anticorrupción se basa en estándares internacionales, como ISO 37001, que es aplicable a cualquier tipo de organización, para su implementación en una entidad estatal –a través de un modelo de integridad– se seguirán los mismo pasos, con la finalidad de diseñar las medidas de prevención específicas que se requieren para mitigar los riesgos de corrupción a los que se encuentra expuesta, sin perjuicio de que se agreguen elementos propios a la naturaleza estatal de sus actividades, como lo son: (i) los lineamientos de rendición de cuentas, (ii) el riesgo de gestión de intereses, (iii) la guía de manejo de intereses, (iv) declaración jurada de intereses, entre otros.

Según Cárdenas y Requena (2016) una autorregulación que si bien en otro tiempo pudo haber sido optativa o voluntaria, ahora responde a una necesidad ineludible e imperativa, se trata, como ha señalado Sally Simpson (2010), (citada por Cárdenas y Requena, 2016), de un *enforced-self-regulation*, lo cual es benéfico si se ve desde el punto de vista de las libertades de que ahora goza la empresa para establecer sus propias reglas de juego en el mercado, así como para fijar sus políticas laborales y sus formas de adecuarse a los ecosistemas del mejor modo posible, incluso optimizando recursos en su propio beneficio. En una palabra, la empresa recobra la autonomía que hace mucho tiempo (¡ocho siglos aproximadamente!) había perdido. Pero el carácter forzado de la autorregulación proviene de un marco de regulación penal del Estado que coincida con esa autonomía, base de la iniciativa privada.

Los beneficios de esta práctica de gobierno corporativo en las organizaciones pueden resumirse en los siguientes (Cárdenas y Requena, 2016):

- a. Evita que la organización –fuente de trabajo para muchas personas y de sustento de sus familias– incurra en un delito, que al afectar a la empresa con sanciones que, como se dirá en seguida, pueden ir desde una multa elevada hasta la posible clausura o prohibición de realizar cierto tipo de contratos, afecta directamente a las personas que trabajan en la corporación y a las familias y comunidades que dependen de la actividad ordinaria de esa empresa.
- b. Evita posibles actos de complicidad dolosa o culposa. Si es bien cierto que la confianza fortalece las relaciones de trabajo y optimiza el talento de los miembros en un equipo, también lo es que esa confianza no debe confundirse con complicidad, sea por omisión (de denunciar un hecho delictivo) o por connivencia no querida pero realizada.
- c. Esa práctica, realizada dentro de ciertos límites normativos para evitar que se convierta en instrumento de represalias personales o de afectación a la imagen pública o al prestigio del compañero o del superior jerárquico, tiene un efecto positivo para el desarrollo de una cultura de la transparencia, de la redición de cuentas y de la legalidad del ámbito privado, demostrando que la organización tiene un índice de tolerancia cero con las malas prácticas.
- d. Fortalece los vínculos de lealtad corporativa entre los miembros de la organización, evitando que se privilegie otro tipo de intereses, preferencias personales o afinidades (relaciones de amistad, clientelismo o nepotismo), lo cual redundaría en el mayor profesionalismo, pues asumida la práctica *whistleblowing* los empleados sabrán que no encontrarán reverberación de aquellos actos que se opongan a la normativa que rige la empresa, con lo cual se evitará el recurrir a las pequeñas o grandes trampas.

- e. Favorece el desarrollo del profesionalismo, pues se establece una relación estrictamente profesional o laboral entre el compañero o colega, el superior jerárquico o los dependientes, lo cual no significa que el trato se vuelva profesional, sino que se realice con responsabilidad y atención.
- f. Además, el *whistleblowing* facilita que la organización cumpla su papel de garante o de vigilante del cumplimiento regulatorio, como obligación legal y como prevención del riesgo penal.
- g. Por otra parte, esa práctica de gobierno corporativo organizacional contribuye a la circulación de la información a la que antes hemos hecho referencia, gracias a la cual el *Compliance Officer* puede mantener actualizada la normativa de prevención de delitos, pues más allá de los efectos laborales o penales de la denuncia interna, el hecho en sí constituye información valiosa para detectar vacíos regulatorios, identificar riesgos no advertidos o sancionados en sus reglamentos.
- h. La cultura de la denuncia interna ha demostrado ser en los países donde esta institucionalizada, como en los EUA, por ejemplo, un medio eficaz de lucha contra la corrupción. Baste pensar en casos como el de la tabacalera Brown & Williamson, denunciada en un programa televisivo por mezclar sustancias prohibidas con el tabaco, o los conocidos escándalos empresariales, como los de Enron o WordCom.

#### **4. Tendencias del *Compliance* en el sector público**

¿Cuáles son algunas de las tendencias del *Compliance* en el sector público para los próximos años? La tendencia como medida de control de la corrupción, es que todas las empresas que quieren ser proveedoras del gobierno deben de formar parte de un programa o padrón de integridad empresarial. Es una especie de corresponsabilidad compartida. Una de las razones de fondo, como parte de las megatendencias regulatorias, es el tratamiento de las empresas como “personas jurídicas”, derivado de las reformas al Código Penal publicadas el 17 de junio de 2016,

en el Diario Oficial de la Federación. Esto implica que las empresas deberán sumar a la cultura del *Compliance* tomando los riesgos de incurrir en responsabilidad penal (Cárdenas y Requena, 2016).

Ahora no suficiente con ello, también la tendencia, como ya se señaló, es que la instancia reguladora también se autorregule en este tipo de sistemas. De modo que la relación entre reguladores y regulados se neutraliza si existe la intención de generar algún acto de corrupción. De ahí el interés de explorar estas nuevas opciones contra el combate a la corrupción. Lo interesante de esto es que no sólo sean las empresas reguladas las que adopten este tipo de sistemas, sino que también sea el sector público en lo que compete a sus dependencias y órganos desconcentrados, en calidad de reguladores, que adopten este tipo de sistemas de gestión y puedan, además de ser referencia, autorregularse.

Según Caro y Naval (citados por Madrid y Palomino, 2020) “Si el Estado acota su intervención a aprobar declaraciones y normas anticorrupción, así como amenazar con castigos a los privados para que inviertan en programas de prevención de la corrupción, pero no cuenta con sistemas de prevención en todos los niveles, entonces el Estado se sirve gratis, libremente gratis, de los mecanismos y la inversión privada para prevenir la corrupción cuando estamos ante potenciales delitos de encuentro corruptor y corrompido, de corrupción pasiva y activa. Por ello mismo debe advertirse que el peso de la corrupción, de lo delictivo y su prevención, no puede cargarse sólo sobre el sector privado, sino que el Estado debe asumir su cuota de riesgo e implementar programas de prevención (o de integridad) en sus diferentes organismos públicos”.

¿Qué se necesita para implementar un sistema de *Compliance* en el sector público gubernamental? Es importante saber que el cumplimiento es un proceso continuo que, manteniendo su independencia, es deseable que se integren los procesos ordinarios de gestión de la organización y debe ser impulsado desde el liderazgo como elemento base para un sistema de gestión del cumplimiento real y eficaz. A continuación se enlistan algunos de los elementos más importantes:

- Análisis del contexto: Identificar los aspectos clave de la organización como las obligaciones de cumplimiento y el alcance del programa de cumplimiento.
- Identificar, analizar y evaluar los riesgos de cumplimiento.
- Identificar los aspectos clave del liderazgo.
- En esta ocasión nos referiremos a algunos aspectos clave del órgano de gobierno, por ejemplo, política, valores y objetivos de cumplimiento; integración de los requisitos del sistema de gestión de *Compliance* en los procesos estratégicos; comunicación de la relevancia del Sistema de Gestión de *Compliance*; recursos y asignación de responsabilidades; función de cumplimiento; supervisión; información y reporte; compromiso y actuación ante el incumplimiento.
- Cultura.
- Gobernanza.
- Política de cumplimiento.
- Responsabilidades.
- Recursos financieros, humanos y técnicos.
- Capacitación tanto inicial como periódica.
- Información documentada: disponible y accesible, controles y procedimientos coherentes con la organización, medibles, evaluables y que den respuesta ante incumplimientos.
- Canales de consultas y denuncias.
- Procesos de investigaciones transparentes y que protejan los derechos fundamentales del denunciante y del denunciado.
- Evaluación del desempeño.
- Auditoría.
- Mejora continua.

En este contexto, es relevante constituir un comité de especialistas multidisciplinarios que brinden un acompañamiento sistémico para la implementación del sistema de *Compliance*, designando a un responsable de cumplimiento (Jefe de Cumplimiento, Analistas de Riesgos y Auditores, figuras propias de un sistema de esta naturaleza).

Desde nuestro punto de vista, es importante reconocer al *Compliance* como una metodología para lograr los resultados previstos por la organización, prevenir o reducir

riesgos y la mejora continua como medio para recuperar la confianza ciudadana, trascendiendo de una cultura reactiva hacia una cultura de prevención.

Como medidas complementarias, es importante impulsar:

- La creación de un Observatorio Nacional de *Compliance* que permita identificar a las mejores organizaciones con mejores prácticas (*Ranking*).
- Instaurar un Premio Nacional para reconocer y motivar a las organizaciones con las mejores prácticas de *Compliance*.

## Conclusiones

Como se ha podido observar estamos en presencia de una metodología *ergo* sistema que bien puede coadyuvar a mitigar la corrupción en el sistema de compras o contrataciones gubernamentales. Para ello, se tienen que crear las condiciones institucionales por parte de los gobiernos y administraciones públicas con las empresas, para que en un esquema de responsabilidad compartida se pueda atacar conjuntamente a este flagelo.

Sin lugar a duda, la creación de padrones de integridad empresarial, en los que las empresas que formen parte de éstos como posibles proveedores, es una buena idea, ya que permite establecer requisitos a éstas, en el marco del *Compliance*, para garantizar que se trata de entes serios y comprometidos con la lucha contra la corrupción. Veremos en los próximos años los resultados, que tan efectivo ha sido todo esto.

En resumen, se registran dos posibles tendencias: la primera es que toda empresa que desee ser proveedor del gobierno tendrá por un lado, que formar parte de este padrón, y tendrá que adoptar un sistema de *Compliance*. Y segundo, el ente regulador, en este caso los gobiernos y las administraciones públicas, tarde o temprano tendrán que autorregularse mediante sistemas de esta naturaleza, para dar el ejemplo, de que no sólo establecen requisitos a terceros, sino que también la lucha contra la corrupción comienza en casa.

## Bibliografía

Casanovas, Alain (2021) *Guía Práctica del Compliance según la Norma ISO 37301:2021*. Ed. Aenor, España.

Cámara de Diputados (2016) *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Ed. Cámara de Diputados, México.

Cárdenas, Salvador y Carlos Requena (2016) *Compliance Legal de la Empresa. Una tendencia regulatoria mundial*. Ed. Thomson Reuters, Ciudad de México.

Diario Oficial de la Federación (2016) *Reformas al Código Nacional Procedimientos Penales*. 17 de junio, México.

Madrid, Valerio y Palomino W. (2020) “El compliance gubernamental como un protector eficaz al interior de las organizaciones”, *Revista desde el Sur*, volumen 12, número 1. Lima, Perú.

Organización de las Naciones Unidas (2018) *La Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Ed. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

Organization for Economic Co-operation and Development (2020) *Corporate Anti-corruption Compliance Drivers, Mechanisms and Ideas for Change*. Ed. OCDE, Paris, France.

Secretaría de la Función Pública (2018) *Padrón de Integridad Empresarial*. Ed. Unidad de Ética, Integridad Pública, Prevención de Conflictos de Intereses. Ciudad de México.

Secretaría de la Función Pública (2018) *Modelo de Programa de Integridad Empresarial*. Ed. Unidad de Ética, Integridad Pública, Prevención de Conflictos de Intereses. Ciudad de México.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2020) *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe*. Ed. OCDE. París, Francia.

**Páginas web:** <https://worldcomplianceassociation.com> (2021)