

Sin huella documental. Órdenes verbales internas: cadenas de silencio y corrupción


TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA

Recibido: 23 de septiembre de 2025. Aceptado: 23 de abril de 2026.

Resumen. En la administración pública, las órdenes verbales son una herramienta necesaria para una gestión eficaz, especialmente en contextos de emergencia relacionados con seguridad, movilidad, incendios, gestión del agua, energía eléctrica, comunicaciones, salud pública o defensa. En tales supuestos, la inmediatez puede justificar disposiciones orales, siempre que estén expresamente previstas en la ley y sujetas a formalización documental posterior para prevenir arbitrariedades. El problema surge cuando las órdenes verbales internas se convierten en práctica ordinaria y carecen de respaldo escrito. Estas directrices, emitidas sin registro documental, representan un riesgo para la transparencia, la seguridad jurídica y la rendición de cuentas, al generar espacios de opacidad que favorecen la corrupción y dificultan el control administrativo y jurisdiccional. En un Estado de derecho, toda actuación pública debe dejar constancia verificable, pues la ausencia de registro debilita la trazabilidad decisional y erosiona la confianza ciudadana. Este artículo, basado en un enfoque cualitativo y un análisis doctrinal y normativo en materia de legalidad y gobernanza, sostiene que estas prácticas contravienen los principios de publicidad, control y responsabilidad. La falta de mecanismos formales permite que la oralidad se transforme en instrumento de discrecionalidad indebida y potencial corrupción sistémica. Frente a ello, se propone una agenda de prevención y mecanismos correctivos sustentada en tecnologías digitales —firma electrónica, sistemas de trazabilidad y archivo electrónico— que garanticen que se documente cada decisión. Erradicar el uso

.....

Teresita Rendón Huerta Barrera. Investigadora Nacional, Universidad Virtual (correo electrónico: doctorarendon@hotmail.com | <http://orcid.org/0000-0002-6099-0865>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi8.176> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

ilegítimo de órdenes verbales es un imperativo democrático para consolidar una administración transparente, responsable y respetuosa de los derechos ciudadanos.

Palabras clave: órdenes verbales, transparencia, rendición de cuentas, actos administrativos verbales, corrupción.

Without a documentary trace. Internal verbal orders: chains of silence, and corruption

Abstract. Verbal orders in public administration are a necessary tool for effective management, especially in emergency situations related to security, mobility, water supply, electricity, communications, public health, or defense. In such cases, immediacy may justify oral directives, provided they are expressly authorized by law and subject to subsequent formal documentation to prevent arbitrary actions. The problem arises when internal verbal orders become standard practice and lack written documentation. These directives, issued without any record, pose a risk to transparency, legal certainty, and accountability, creating opaque spaces that foster corruption and hinder administrative and judicial oversight. In a state governed by the rule of law, all public actions must be documented in a verifiable way, as the absence of records weakens decision-making traceability and erodes public trust. This article, based on a qualitative approach and doctrinal and regulatory analysis of legality and governance, argues that these practices violate the principles of transparency, oversight, and accountability. The lack of formal mechanisms allows oral proceedings to become an instrument of undue discretion and potential systemic corruption. In response, an institutional innovation agenda is proposed, based on digital technologies —electronic signatures, traceability systems, and electronic archiving— that guarantee the documentation of every decision. Eradicating the illegitimate use of verbal orders is a democratic imperative to consolidate a transparent, accountable administration that respects citizens' rights.

Keywords: verbal orders, transparency, accountability, verbal administrative acts, corruption.

Introducción

En el ámbito de la administración pública, la emisión de órdenes verbales es una práctica común y recurrente. Éstas son una herramienta esencial para una gobernanza eficaz en emergencias de seguridad, movilidad, incendios, gestión del agua, suministro de energía eléctrica, comunicaciones, salud pública o defensa que justifican disposiciones orales inmediatas, las cuales deben estar expresamente previstas en la ley y sujetas a una posterior

formalización documental para evitar arbitrariedades. La carencia de registro documental no exonera a la autoridad de acreditar posteriormente la existencia, el contenido ni la motivación del acto, y tampoco impide su sometimiento pleno a control administrativo y jurisdiccional. En consecuencia, la oralidad es admisible únicamente si se preservan los estándares de legalidad, seguridad jurídica y análisis de constitucionalidad y legalidad inherentes al Estado de derecho.

En la administración pública los actos verbales tienen una importancia capital porque no son una mera comunicación, son elementos esenciales para el aseguramiento de la paz, el orden, la salud, la seguridad o la provisión de servicios vitales. Las autoridades deben explicar claramente a la ciudadanía el contenido, los procesos y los resultados de las órdenes verbales por el imperativo de la transparencia y rendición de cuentas.

Los actos verbales, en la administración pública, van más allá de la simple transmisión de información, sirven como un medio clave para generar confianza y alcanzar los objetivos de la administración. Pero no todas las órdenes verbales que emite la administración pública son de carácter jurídico ni se basan en un ordenamiento; pero están ahí, se producen cotidianamente y conducen a situaciones límite, como veremos en el planteamiento que nos ocupa.

Hay órdenes inocuas, instrucciones simples como «limpia esta oficina», «saca unas copias», «trae un café». Sin embargo, hay órdenes que impactan directamente la legalidad, la seguridad jurídica y la transparencia en la toma de decisiones, tales como «excluye a equis persona de la licitación», «otorga la plaza a tal persona», «niega ese permiso de construcción». Una orden verbal interna, por el hecho de no dejar huella documental ni registro alguno, propicia inseguridad jurídica, corrupción, simulación, y fragiliza los mecanismos de responsabilidad administrativa.

En estructuras donde impera la obediencia ciega, las órdenes verbales reemplazan el procedimiento formal, lo que agrieta todos los sistemas de control. La falta de precisión en las disposiciones verbales permite interpretaciones a conveniencia, que propician el desvío de recursos.

En la línea de cerrar los intersticios por donde se filtran las prácticas ilícitas, es incontestable que no se ha explorado a profundidad el problema que da origen a esta investigación, y que tanto las normas jurídicas como los agentes de la administración deberán ocuparse del alcance que tienen y el desafío que representan.

¿Cómo repercuten las órdenes verbales en el debilitamiento del Estado de derecho y el aumento de la corrupción en el ámbito de la administración pública? Ese es el centro de este trabajo, ya que la inexistencia de un respaldo documental en las órdenes verbales obstaculiza la rendición de cuentas, erosiona la transparencia, diluye la responsabilidad, favorece la opacidad y discrecionalidad, y con ella se crean las condiciones para la corrupción.

La hipótesis causal se concreta en que órdenes verbales internas en la administración pública afectan la trazabilidad de los procedimientos administrativos, lo cual impacta la transparencia de las decisiones y la rendición de cuentas, y esto facilita prácticas corruptas. En tanto que no hay elementos probatorios de su autoría, se propicia el abuso de poder y el ejercicio indebido de atribuciones, lo que complica e imposibilita el fincamiento de responsabilidades por decisiones administrativas tomadas verbalmente. A mayor utilización de órdenes verbales indebidas, más probabilidad de recurrencia a prácticas de corrupción.

En síntesis, la causa es la emisión de órdenes verbales indebidas, el mecanismo es la eliminación de controles formales como el registro, la fundamentación y motivación, el fundamento de la competencia y la evidencia documental. El efecto es la dilución de la responsabilidad. Y el resultado es un caldo de cultivo de la corrupción que, al no dejar huella, encontrará al subordinado como la parte más débil de la estructura jerárquica.

Tomando en cuenta que estamos ante un fenómeno institucional complejo, en este trabajo fue necesario aplicar una metodología cualitativa basada en el análisis documental, explicativo, exploratorio-descriptivo, que fusiona los elementos jurídicos, político-sociales y la parte administrativa.

Para el análisis consistente del tema de las órdenes verbales internas, primero se aborda la diferencia entre actos administrativos y actos de la administración, después se enumeran las características de los actos administrativos verbales, se alude al marco jurídico y a la cadena de silencio y corrupción, para finalmente proponer una agenda de prevención y mecanismos correctivos que contribuyan a la eliminación de prácticas corruptas en la administración pública.

Órdenes verbales, actos administrativos y actos de la administración

Las órdenes verbales son actos administrativos carentes de forma, que no constan en un documento por escrito. Sin embargo, son manifestaciones de voluntad de la autoridad

con carácter excepcional, que constituyen instrucciones oficiales legalmente vinculantes; que son consentidas, en principio, sin necesidad de una forma específica; pero deben confirmarse por escrito sin demora, como se prevé en algunas legislaciones. Se trata de una convalidación *a posteriori*. Y cabe aclarar que el derecho a exigir confirmación escrita se limita expresamente a los actos administrativos emitidos de manera oral, no se aplica automáticamente a los actos administrativos generados por otras vías.

La creación del acto administrativo de forma distinta a la escrita o verbal se refiere a una manifestación mediante señales u otros actos físicos. Los requisitos formales del acto administrativo corresponden tanto al derecho sustantivo como al procedimiento, en tanto que se trata de disposiciones legales o reglamentarias atinentes a la necesidad de una forma específica y a los requisitos de dicha forma, que pueden preverse como disposiciones que rigen la formación del acto administrativo a través de preceptos que tengan un efecto normativo externo en virtud de los principios de igualdad y de protección de la confianza legítima.

Es importante subrayar que no existe jurisprudencia específica bajo el rubro de «actos administrativos verbales»; sin embargo, hay criterios aplicables en torno a la exigencia constitucional de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Específicamente, resulta aplicable el registro digital 21653, que alude a la restricción de la validez de actos verbales.

Los ordenamientos deberían establecer que los actos administrativos puedan formularse por escrito, oralmente o de otra manera —estableciendo los medios digitales, por ejemplo—, así como los casos en que procede cada supuesto; ya que ahora se concretan a mencionar, generalmente, que se harán por escrito, y en el caso de las notificaciones, mediante el correo electrónico. La forma de un acto administrativo debe distinguirse de su notificación. La notificación que cumpla las formalidades requeridas es un requisito previo para la eficacia del acto administrativo. La sola necesidad de agilizar la administración por razones de eficacia no es suficiente para prescindir de la forma.

Un acto administrativo escrito debe reunir elementos como la identificación de la autoridad emisora y contener la firma autógrafa del titular o de quien firma por delegación o acuerdo, la fecha, el lugar y, desde luego, la fundamentación y la motivación.

El requisito formal de una firma es condición para la validez del acto administrativo escrito; su incumplimiento constituye una causa de nulidad absoluta. Las causas absolutas

de nulidad son aquellos defectos de un acto administrativo que se producen con independencia de si el defecto es especialmente grave y si esto resulta evidente tras una consideración razonable de todas las circunstancias pertinentes.

Los actos administrativos emitidos mediante sistemas digitales utilizando formularios de cumplimentación automática presentan importantes desafíos en el derecho administrativo, tanto en sus fases procesales como en su forma externa. Los programas de simplificación administrativa exigen conciliar las necesidades de una acción administrativa eficaz con las exigencias del Estado de derecho, por lo que deben subordinarse a las condiciones jurídicas que rigen la actividad de la administración pública, lo que puede dar lugar a una regulación específica, en particular, en lo que atañe a la forma del acto administrativo.

Fraga sostiene que, «a diferencia del Derecho privado —donde la forma es principalmente un medio de prueba—, en el Derecho administrativo la forma es una solemnidad indispensable, ya que no sólo sirve para acreditar el acto, sino que le da existencia y actúa como una garantía intrínseca de regularidad, protegiendo el interés general» (1977, p. 270). «Los elementos del acto administrativo son sujeto, objeto y causa [...]. Normalmente, se exige que los actos administrativos que produzcan un menoscabo importante en los derechos o en el patrimonio de los afectados sean comunicados por escrito. Esto explica el mayor grado de rigurosidad formal que se impone a esta categoría de actos» (Rojas, 2023, p. 317).

Existen actos comunicados verbalmente cuya ejecución inmediata resulta indispensable para «evitar o remediar perturbaciones al orden público, a la seguridad, tranquilidad y salubridad, a la defensa nacional, a la circulación de personas o cosas» (Santofimio, 2017, p. 201). Lorenzo Dromi alude a los siguientes caracteres del acto administrativo: «a) legitimidad, b) ejecutividad, c) ejecutoriedad, d) estabilidad, y e) impugnabilidad» (Dromi, 2000), y «Resulta evidente que la declaración de voluntad de la administración pública, regularmente emitida, debe ser puesta en conocimiento del destinatario. Esto hace que asuma una considerable importancia la forma, que muchos incluyen entre los elementos esenciales del acto administrativo» (Cuocolo, 2013, p. 342).

Autores como Acosta-Romero, Margáin-Manautou, Dromi, Olivera-Toro (1967, p. 97), Serra-Rojas y Martínez-Morales coinciden en que es necesaria la forma escrita del acto administrativo. Sin embargo, no se pueden desconocer la utilidad ni la necesidad de

que la administración tenga la facultad de emitir actos verbales, sobre todo en casos de urgencia; así lo advierten, entre otros, los siguientes autores:

En momentos de crisis, los gobiernos deben tomar medidas extraordinarias de manera rápida y urgente. Este hecho puede conllevar la limitación de ciertos derechos y libertades de los ciudadanos y, por este motivo, la comunicación del Ejecutivo debe ser más rigurosa, caracterizándose por cumplir con una serie de requisitos que le permitan cumplir tanto con las necesidades informativas de la sociedad, como con las obligaciones que les exigen las normas de transparencia y Derecho de la Información (Martínez, 2021, p. 218).

El colombiano Sebastián Vargas Ospina refiere que:

El acto verbal constituye una importante herramienta que permite dar agilidad a las disposiciones que, en el día a día, requieren de una decisión oportuna, lo que en últimas materializa el principio de eficacia de las actividades de la administración [...].

Escenarios como el de emergencia, o de pandemia, han demostrado la importancia y eficacia del acto oral en la forma mediante la cual la administración se dirige a los administrados, lo que sumado a la incorporación y adecuación de nuevas tecnologías para la comunicación y el trabajo, conlleva a la proliferación de decisiones que podrían catalogarse como verdaderos actos verbales u orales [...] (Vargas, 2021).

Conforme a la teoría clásica del acto administrativo, Agustín Gordillo sostiene que:

[...] con referencia al acto administrativo, si bien la regla general es que debe ser escrito, lógico es admitir que en casos de urgencia, necesidad, etc., pueda también válidamente darse verbalmente. En realidad, los casos que a veces parecieran ser de empleo de la coerción directamente sin ejecución de acto alguno, son en realidad hipótesis en que la administración ha emitido el acto verbalmente: Así la orden de circular o retirarse de un lugar de peligro, o de reunión pública, etc. (Gordillo, 1967, IX, p. 19).

La doctrina ha reconocido que los actos verbales tienen justificación en casos específicos, como cuando convergen exigencias de eficacia e inmediatez. Es el caso de las ór-

denes jerárquicas o en situaciones en que la autoridad se ve apremiada por circunstancias que le impiden la emisión inmediata de un proveído escrito. Asimismo, la economía procedimental puede legitimar la oralidad cuando el ordenamiento no exige forma específica y la naturaleza del acto tiene consecuencias inocuas.

Cabe mencionar que la autoridad debe actuar con cautela ante la colisión del principio de legalidad con el principio de informalidad de los procedimientos administrativos —el cual sostiene que la forma no constituye un elemento esencial *per se*, salvo cuando el ordenamiento la exija expresamente—, en cuyo caso el primero tiene preeminencia.

Por otra parte, es válido considerar que el principio de libertad de forma relativa o formalismo moderado conduce a sostener que el acto lo es si cumple con sus elementos estructurales, como son la competencia, el objeto, la finalidad, la causa y la forma. Por ello hay que precisar que esta última por medio de un escrito sólo es indispensable cuando la norma la impone como requisito de validez.

En entornos digitalizados se privilegia la trazabilidad de los procedimientos para los cuales es indispensable la documentación. El principio de legalidad administrativa derivado del artículo 16 constitucional refuerza la exigencia de fundamentación y motivación cuando el acto afecte derechos.

La obligatoriedad de la forma no sólo se deriva del derecho humano a la seguridad jurídica, también representa un desafío en el momento de su impugnación debido a la necesidad de constancia documental que lo acredite.

Desde una perspectiva garantista, los actos administrativos verbales se deben analizar a partir de su compatibilidad con los principios estructurales del Estado constitucional de derecho. En consecuencia, la exteriorización verbal de la voluntad administrativa no es por sí misma contraria al principio de legalidad, siempre que no se traduzca en una afectación a los principios que rigen la actuación pública.

La flexibilidad formal no significa una relajación del control jurídico. La ausencia inicial de soporte documental no exime a la administración de la carga de la prueba. Corresponde a la autoridad demostrar que su actuación se ajustó a los parámetros de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. La oralidad es un modo de manifestar la voluntad administrativa, sujeta a constatación posterior y plenamente sometida al análisis mediante recursos administrativos o por la vía jurisdiccional.

Si, por una parte, la necesidad de formalizar el acto administrativo por escrito es por

razones de seguridad jurídica y para la probanza del acto, por otra, cabe reconocer que en la dinámica administrativa se requieren órdenes verbales en casos verdaderamente excepcionales, que en términos generales deben limitarse a instrucciones de servicio, en casos de urgencia o ante la imposibilidad material.

Características de los actos administrativos verbales

La motivación es un derecho contra la arbitrariedad, vinculado con el derecho de defensa y con la posibilidad de control jurisdiccional. La autoridad administrativa está obligada, también en actuaciones verbales, a consignar las razones jurídicas y fácticas en que se sustenta su determinación, de tal forma que pueda ser sometida a un análisis exhaustivo y, en su caso, a una impugnación.

Las obligaciones de transparencia son exigibles en los casos de las órdenes verbales cuando exista un objetivo de interés público; más aún, cuando la orden lleve implícita la restricción de derechos humanos, como puede ocurrir, por ejemplo, en los toques de queda.

En los países donde se preserva el Estado de derecho está establecido un marco regulatorio que impone obligaciones estrictas de transparencia, concepto que se utilizó originalmente para garantizar la equidad administrativa y los procedimientos democráticos, pero que fue haciéndose extensiva a todas las actuaciones de carácter público.

En síntesis, las características de la orden verbal son las que se describen enseguida.

Emergente

El estado de emergencia es una situación de extrema urgencia en que la salud, la vida, la propiedad o el medio ambiente corren grave riesgo y en la cual no es posible utilizar los métodos habituales para mantener la paz. Hay que actuar sin demora, y en estos casos surgen múltiples órdenes verbales de instancias que van desde el presidente hasta el ejército y demás personal que participará en la salvaguarda de la población. En las intervenciones en casos de disturbios civiles o desastres nacionales, o cuando se presenta un nivel máximo de alerta, como el declarado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el caso del coronavirus SARS-COV-2, es incontestable la necesidad de órdenes verbales. Lo mismo ocurre cuando la seguridad nacional y el orden público se ven gravemente amenazados como, por ejemplo, por una guerra o un desastre natural a gran escala, lo que imposibilita

el mantenimiento del orden por los medios habituales. El estado de emergencia otorga al presidente la facultad de dictar directamente medidas con efectos generales.

Excepcional

Un caso excepcional es un evento inusual, generalmente imprevisible, que se desvía de las normas, reglas o leyes vigentes. Ocurre independientemente de la voluntad de la comunidad o de la persona afectada y a menudo requiere una regulación especial, ya que la norma general no es aplicable.

Legal

La orden verbal dictada en situaciones de emergencia o de excepción no sólo está justificada, sino también apegada a derecho porque de lo que se trata es de salvaguardar un bien mayor. Los ordenamientos facultan y obligan al Estado a intervenir por los medios idóneos para resolver la situación, por lo cual las órdenes verbales en estos casos son viables.

Unilateral

Un acto administrativo verbal es una declaración unilateral de voluntad de la administración pública que, en un caso específico, en una relación jurídica de supremacía —subordinación—, tiene efecto jurídico directo para los ciudadanos. Esta es la forma más común de acción administrativa que no requiere acuerdo.

Inmediata

La inmediatez se refiere a la ausencia de pasos intermedios o demoras, ya sean espaciales, temporales —instantáneas— o causales. Significa que las órdenes verbales se emiten directamente, sin intermediarios ni ayudas. No requieren mayor justificación. Esta característica implica una acción sin demora, una respuesta rápida tras un incidente o una acción. Se aplica en diversos ámbitos de la administración cuando no hay tiempo de imponer obligaciones por adelantado para lograr un objetivo público que permita prevenir o eliminar con urgencia un daño. Debe basarse en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Vinculante

Implica que la orden tiene carácter obligatorio, y la autoridad puede, legal y prácticamente, hacer cumplir su decisión; por ejemplo, una orden o condición, si el ciudadano no la cumple voluntariamente. Presupone validez, fuerza legal o exigibilidad inmediata, y constituye la base de las medidas coercitivas.

Coercitiva

En el acto verbal del Estado, previsto en los ordenamientos, esta característica se refiere a la imposición de obligaciones o la restricción de acciones independientemente de la voluntad de los ciudadanos, dictado con base en su autoridad legítima. Esto es necesario para mantener el orden social y el bienestar público, y debe justificarse bajo el principio del Estado de derecho. En el derecho administrativo la coerción administrativa legítima se utiliza para garantizar la efectividad de la voluntad del Estado, se aplica a todos los miembros de la sociedad y puede llegar a la toma de medidas que restringen los derechos humanos. Por ejemplo, órdenes de cuarentena y restricciones comerciales o durante la propagación de enfermedades infecciosas, que de ninguna manera deben confundirse con una manifestación de autoritarismo.

Marco jurídico

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege contra la molestia en la persona, la familia, el domicilio, papeles o posesiones, y establece que sólo se puede proceder mediante un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Cuando los órganos del poder público emiten una resolución, la regla general es que conste por escrito, salvo en casos en que existan disposiciones especiales en otras leyes o reglamentos que establezcan otras hipótesis para su emisión. En caso de que la resolución se produzca en forma de documento electrónico, se debe obtener el consentimiento de las partes. En casos de celeridad o de poca importancia, podrá hacerse oralmente o por otros medios, como ya se ha mencionado. La finalidad es garantizar la equidad, transparencia y fiabilidad de la administración, así como proteger los derechos e intereses de los ciudadanos, por lo que cualquier resolución emitida por un organismo administrativo que infrinja este requisito es, en principio, inválida por sus defectos graves y evidentes.

Conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, «Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo: [...] IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición».

La omisión de los requisitos formales produce la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Aun cuando la ley de referencia señala en los dos últimos párrafos de su artículo 6 que los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa, esto está muy lejos de acatarse si se toma en cuenta que en la práctica es intimidante para un subordinado oponerse a cumplir la orden de un superior. Habría que pensar en lo difícil, si no imposible, que es que una persona esté dispuesta a perder su trabajo por desobedecer una orden.

Conforme a la ley, la declaración de nulidad produce efectos retroactivos. En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

En el supuesto de que la orden verbal se dirija a un ciudadano, la ley referida establece que no tendrá obligación de cumplirla.

En suma, los actos administrativos verbales son compatibles con el Estado de derecho únicamente en los supuestos referidos.

Las órdenes verbales internas: cadena de silencio y corrupción

Desde la óptica formal, el quehacer burocrático se ordena sobre los principios de jerarquía, legalidad, competencia y responsabilidad, que se materializan en procedimientos reglados y en la exigencia de que toda decisión administrativa conste por escrito y esté debidamente fundada, motivada y registrada, a fin de garantizar su trámite, control y posible revisión. Este diseño no sólo estructura la actuación de la administración, también constituye un mecanismo de rendición de cuentas y protección de los derechos de los ciudadanos. En contraste, las decisiones informales adoptadas en el ámbito buro-

crático —en particular las que se emiten de manera verbal y sin soporte documental— erosionan dichos principios al sustraerse de los circuitos formales de control, dificultar su verificación y debilitar los mecanismos de responsabilidad, lo cual genera espacios de opacidad que propician la desviación del ejercicio del poder público respecto de sus fines legítimos.

Las órdenes verbales internas, en principio, como se ha expuesto, no son intrínsecamente ilegales, ya que pretenden preservar el equilibrio entre eficacia administrativa y respeto a los derechos humanos, y son una herramienta inmediata indispensable para el desempeño de las funciones operativas. Pero la dinámica diaria fomenta las instrucciones verbales bajo el pretexto de la agilidad, la urgencia o la confianza jerárquica, y es ahí donde se abre la puerta a la opacidad y la corrupción. Al no haber huella del responsable, en caso de auditoría el superior puede negar que dio la orden y el subordinado quedar expuesto como único responsable de la ejecución. Es decir, se utiliza el poder del cargo para obligar al subordinado a realizar actos irregulares.

Las órdenes verbales internas suelen emplearse también como coacción diferenciada para otorgar beneficios discrecionales sin sustento legal, hacer compras directas injustificadas o contrataciones sin respaldo documental previo, autorizar pagos improcedentes, instruir alteraciones en procesos de licitación, suspender inspecciones, burlar procedimientos sancionatorios o presionar para modificar dictámenes técnicos. En estos supuestos, la oralidad opera como mecanismo de elusión de controles formales. Y es cuando las instrucciones giradas oralmente se convierten en instrumentos de corrupción, que afectan el patrimonio público o derechos de terceros.

La persistencia de órdenes verbales en asuntos que deberían constar por escrito refleja un vacío normativo y una obediencia jerárquica que expone al subordinado a sanciones sin posibilidad de acreditar la existencia de la instrucción recibida.

Algunos mandatos verbales internos se dan en medio de la clandestinidad. En contextos donde prevalece una cultura jerárquica de obediencia, el subordinado queda expuesto a sanciones por actos ejecutados sin poder acreditar que obedecía órdenes superiores (Rose-Ackerman y Palifka, 2016).

En tales circunstancias, la cadena de silencio también afecta la transparencia: «[...] la eficacia de las herramientas de transparencia debe fomentar el pensamiento crítico, con la finalidad de incidir en las decisiones gubernamentales, por medio de una participación

ciudadana activa y bien informada, que contribuya a la consolidación de un auténtico gobierno abierto» (Pérez, 2025, pp. 105-111).

Hay subordinados que tratan de protegerse con que «sólo obedecían órdenes». Pero múltiples disposiciones legales establecen límites claros, en tanto que no están obligados a cumplir órdenes manifiestamente ilícitas, y si lo hacen es a sabiendas de que es ilegal, contraen responsabilidad administrativa y, en ocasiones, penal. De ahí que los subordinados tengan el derecho y el deber de instar a que la orden se les entregue por escrito; en caso de que el superior se niegue, tendrá ya un indicio de que se trata de un acto de corrupción.

En determinadas circunstancias las órdenes verbales son instrumentos funcionales de gestión. Sin embargo, cuando se prescinde de la formalización escrita en decisiones con efectos jurídicos o patrimoniales, se tornan en un mecanismo propicio para la opacidad y, en consecuencia, para la corrupción administrativa. Por ello hay que insistir en que el problema no es la oralidad, sino su uso amañado para evitar trazabilidad, responsabilidad y control.

Se requieren reformas normativas y soluciones tecnológicas que aseguren la trazabilidad de los actos administrativos, tales como el uso de firma electrónica, actas digitales, *blockchain* administrativo, sistemas de gestión documental y plataformas de denuncia confiables.

Es inaplazable avanzar hacia una agenda de prevención y mecanismos correctivos para erradicar esta práctica, fortalecer la cultura de integridad y profesionalizar el servicio público.

En la administración pública las órdenes verbales internas son una costumbre que afecta directamente la transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones.

En el desarrollo de la función administrativa hay actos que indefectiblemente deben constar por escrito como elemento formal, como se ha establecido líneas arriba. Por ejemplo, una concesión, un contrato o un reglamento deben constar por escrito y reunir los demás requisitos que señalen las leyes. Esto mismo es válido para actos materiales de gestión no de la administración que no están sujetos a formalidad alguna, como son los casos de servicios de mantenimiento, aplicación de vacunas, atención al público, etcétera.

Consecuentemente, las órdenes verbales, que se emiten de forma directa, entrañan riesgos. En principio, son las órdenes internas que se vinculan con los actos administrati-

vos en estricto sentido, ya que no es lo mismo ordenar al personal de servicios que pode unos árboles que dar la orden de que se otorgue a una determinada persona un contrato de suministros. De ahí que no todas las órdenes verbales puedan tener el mismo tratamiento jurídico.

Es innegable que las órdenes verbales internas eliminan toda forma de control y, en consecuencia, de responsabilidad.

Schedler (1999), politólogo reconocido por sus análisis sobre la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios, señala que al debilitarse los controles y la rendición de cuentas los gobiernos pueden operar sin supervisión, lo cual conduce a una mala gobernanza que, a su vez, sienta las bases de la anarcocracia, un régimen en el que el poder no está limitado por leyes o instituciones.

A diferencia de otras formas democráticas, como las llamadas democracias populistas o las delegativas, el gobierno representativo combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados, de manera de que estos últimos se ajusten a la legalidad, el debido proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas (Peruzzotti, 2008, p. 3).

El vacío procedimental allana el camino a la discrecionalidad, que en muchos casos se convierte en zona fértil para la corrupción.

El legislador ha sido omiso en regular la figura de la orden interna y establecer sus consecuencias y alcances. «Las redes de corrupción se nutren de este vacío: contratos dirigidos, desvíos presupuestales o tráfico de influencias suelen transmitirse verbalmente, de modo que no exista prueba documental del mandato. Así, los responsables directos quedan protegidos en la opacidad, mientras que los niveles inferiores asumen los costos legales y administrativos» (Villoria, 2006, p. 42).

En los hechos, las redes de corrupción maniobran por medio de órdenes verbales para operar desvíos presupuestales, contratos a modo, favores políticos y designaciones de puestos en la administración. No quedan rastros documentales de la existencia de una instrucción, en tanto que los subordinados, quienes han sido coaccionados, quedan sin defensa ante el poder punitivo del Estado.

La rendición de cuentas obliga a justificar y documentar las decisiones que gravitan en lo público, con la finalidad de garantizar que los agentes de la administración actúen conforme a derecho. Sin embargo, cuando la determinación se dicta verbalmente es im-

posible constatar de dónde emanó y cómo se justifica. De ahí que la informalidad de los órdenes verbales sea una artimaña de opacidad, que impide fincar responsabilidades.

Desde la gobernanza democrática, ese estado de cosas muestra las divergencias entre lo dispuesto por la norma y las malas prácticas. De ahí que sea necesario pensar que la corrupción no necesariamente empieza con un soborno; a menudo surge de una instrucción verbal dada desde un escritorio. Recuperar el imperio de la Constitución, la probidad, la ética y la legalidad es el primer peldaño para reconstruir la confianza en las instituciones.

Agenda de prevención y mecanismos correctivos

En instituciones donde impera la integridad como hábito y la profesionalización como imperativo no puede haber una orden sin huella documentada y sujeta a auditoría.

La relación perversa entre órdenes verbales y corrupción sólo puede romperse por medio de una agenda de prevención y mecanismos correctivos que contemple, entre otras cosas: 1) soluciones tecnológicas contra la opacidad y para facilitar la fiscalización; 2) fortalecimiento del Estado de derecho; 3) uso de los avances tecnológicos —entre otros, firma electrónica, actas digitales, *blockchain* administrativo, sistemas de gestión digital y trazabilidad administrativa—; 4) protocolos; 5) profesionalización e integridad del servidor público, y 6) un sólido sistema de denuncias.

Soluciones tecnológicas contra la opacidad y para facilitar la fiscalización

La opacidad de una orden verbal genera imprevisibilidad y procesos no claros de toma de decisiones. En consecuencia, se debe apostar por las soluciones tecnológicas para facilitar la fiscalización, así como para garantizar la fiabilidad y la rendición de cuentas.

En las soluciones tecnológicas la transparencia puede ser de tres tipos: algorítmica, de datos y de obligaciones de divulgación. La transparencia algorítmica es «la capacidad de los actores internos o externos al desarrollo de un algoritmo para obtener información, supervisar, probar, criticar o evaluar la lógica, los procedimientos y el rendimiento de un sistema algorítmico con el fin de fomentar la confianza y aumentar la responsabilidad de los desarrolladores o controladores del sistema» (Valderrama *et al.*, 2023, p. 8).

Por su parte, la transparencia de datos consiste en:

[El] manejo claro, abierto y honesto de los datos dentro de una organización. Esto implica que las

empresas, los gobiernos y las instituciones divulguen cómo recopilan, almacenan, utilizan y comparten datos, garantizando que los usuarios, clientes y partes interesadas comprendan sus prácticas. En el mundo digital actual, la transparencia de los datos no es sólo un requisito de cumplimiento: es un factor fundamental para generar confianza, mantener la seguridad y garantizar operaciones comerciales éticas (Porter, 2025).

Las obligaciones de divulgación, en la administración pública, buscan facilitar la comprensión de las actividades públicas mediante portales de transparencia, acceso a la información y publicaciones obligatorias. Estas obligaciones fueron establecidas para prevenir la corrupción y fortalecer la confianza, y frecuentemente incluyen la obligación de publicar contratos, dictámenes periciales y decisiones, respetando siempre la protección de datos. La divulgación promueve la participación democrática y pretende aumentar la eficiencia, así como garantizar la rendición de cuentas.

De ahí que sea irrefutable la necesidad, en el sector público, de medios digitales que no den margen a órdenes internas verbales en la secrecía de los superiores a los subordinados. Si bien hay sistemas informáticos que tienen como *input* la voz humana, este es un tema que abre otro debate, del cual no vamos a ocuparnos por el momento.

El asegurar la transparencia en una democracia es fundamental, ya que es una herramienta para evaluar objetivamente las decisiones de las autoridades. En cuanto a la transparencia de las disposiciones orales, no es posible garantizar la calidad de los datos o verificar el cumplimiento normativo; sin embargo, el avance y la adopción generalizada de la tecnología en la administración pública genera expectativas positivas.

La herramienta digital propuesta, si bien fortalece la trazabilidad y el control formal, presenta limitaciones relevantes en burocracias estatales, donde la diversidad de valores institucionales y prácticas arraigadas permite su evasión mediante subregistro, simulación de cumplimiento o desplazamiento de decisiones a canales informales. A ello se suman brechas de capacidad técnica y riesgos de discrecionalidad en la gestión de las propias plataformas, lo que reduce su eficacia si no se acompaña de mecanismos sólidos de supervisión y responsabilidad.

Explorar medidas de transparencia basadas en la legislación y la tecnología sería un enfoque más realista y eficaz, lo que conduce a enfatizar la necesidad de una visión innovadora en el diseño regulatorio futuro.

Fortalecimiento del Estado de derecho

En su artículo «Pasado y futuro del Estado de derecho», el jurista italiano Luigi Ferrajoli explica que con la expresión «Estado de derecho» se entienden, habitualmente, en el uso corriente, dos cosas diferentes que es oportuno distinguir con rigor. En sentido lato, débil o formal, «Estado de derecho» designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos.

En este sentido, correspondiente al uso alemán del término *Rechtsstaat*, son Estados de derecho todos los ordenamientos jurídicos modernos, incluso los más antiliberales, en los que los poderes públicos tienen una fuente y una forma legal. En un segundo sentido, fuerte o sustancial, «Estado de derecho» designa, en cambio, sólo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, sujetos a la ley (y, por tanto, limitados o vinculados por ella), no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos (Ferrajoli, 2001, p. 31).

Agrega:

En este significado más restringido, que es el predominante en el uso italiano, son Estados de derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2001, p. 31).

Son elementos fundamentales del Estado constitucional de derecho los siguientes: 1) el reconocimiento de la superioridad y preeminencia de los valores éticos del derecho; 2) la voluntad de asumir soberanamente como propios dichos valores; 3) un conjunto de reglas que permitan hacer realidad tales valores dentro de una comunidad determinada, y 4) esas reglas se deben derivar de la constitución política de cada país, y en su conjunto forman el derecho positivo.

Los principios fundamentales que deben cumplirse y de los que debe partir la formulación de tales reglas en un Estado constitucional de derecho son los siguientes: 1) la existencia de una constitución escrita y rígida, que determine con claridad cuáles son los órganos del Estado; 2) la delimitación legal de las correspondientes atribuciones y compe-

tencias; 3) la supremacía constitucional sobre cualquier otra norma, es decir, la sujeción de todo el orden jurídico a la ley fundamental, lo que implica que se ajusten a ella todas las leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones de carácter general;¹ 4) la previsión constitucional de los derechos fundamentales; 5) el reconocimiento del principio de legalidad, que se traduce en la prohibición a las autoridades de actuar sin fundamento; 6) el respeto irrestricto a la garantía de audiencia, que impide privar a alguien de sus derechos sin previo juicio en que se le conceda la oportunidad de defenderse; 7) el equilibrio del poder público y la división de las tres funciones fundamentales, con un sistema de frenos y contrapesos para evitar abusos y extralimitaciones; 8) el establecimiento de mecanismos de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante una organización electoral confiable, para el logro de un gobierno auténticamente representativo; 9) la pluralidad, veracidad y libre competencia de los medios de información; tales como la radio, internet, televisión, prensa, etc., que permitan no sólo el conocimiento de las actividades gubernamentales, sino también su vigilancia y seguimiento, y 10) el establecimiento, tanto en la constitución como en las demás leyes, de un sistema de impugnaciones tanto jurisdiccionales como en sede administrativa.

El orden constitucional mexicano asume y garantiza todos y cada uno de los elementos constitutivos del Estado constitucional de derecho, y tiene el principio de legalidad como fundamento de la actuación de los órganos estatales.

La consolidación del Estado constitucional de derecho implica salvaguardar los derechos humanos, la separación de poderes y la democracia. Entre los aspectos esenciales del Estado de derecho están, además, el fortalecimiento de los sistemas judiciales indepen-

.....

¹ Antonio Pérez Luño (2016) refiere que históricamente el dogma de la plenitud del derecho emerge con el iusnaturalismo racionalista de la Edad Media, para el cual la razón humana bastaba para extraer normas que cubrieran todas las ramas del ordenamiento jurídico. Dice que el fenómeno de la codificación supuso una plasmación concreta de dicho dogma y una confianza mayor en la posibilidad de abarcar en los códigos todas las situaciones sociales de relevancia jurídica; sin embargo, la rápida evolución de la realidad social durante el siglo XIX hizo ineficaces las normas del primer liberalismo, incapaces de regular sobre todo las nuevas situaciones laborales, y sirvió para demostrar la imposibilidad de lograr la plenitud jurídica. Siempre habrá casos no previstos en los ordenamientos y la necesidad de integrar el orden jurídico recurriendo a las fuentes supletorias del derecho.

dientes, los procedimientos de revisión constitucional y la protección de la sociedad civil. Busca prevenir la arbitrariedad de los poderes públicos y fomentar una cultura compartida de orden, ley y respeto a las instituciones. Abarca las fuerzas del orden, las medidas anticorrupción, y busca eliminar las prácticas arbitrarias, entre ellas, por ejemplo, la emisión de órdenes verbales en los términos señalados.

Los desafíos contemporáneos a la seguridad internacional, en la medida en que se materializan en violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos y la persistencia de amenazas terroristas de alcance transnacional, imponen la necesidad de reorientar las respuestas estatales e internacionales hacia un paradigma centrado en los derechos humanos y la seguridad, entendidos como un compromiso normativo y operativo ineludible con su protección, garantía y promoción efectiva.

Nada más preocupante que el debilitamiento del poder judicial y el desmantelamiento de los controles y equilibrios democráticos, la insuficiencia de los esfuerzos para combatir la corrupción, el uso indebido de programas de control de la población y el espionaje con fines políticos. Además de estas circunstancias, es indispensable tener presente que estamos en una nueva era, en que la presión geopolítica bajo la cual debe seguir funcionando el Estado y protegiendo su arquitectura democrática implica, fundamentalmente, una nueva orientación hacia la defensa proactiva de los valores del Estado constitucional.

Un Estado democrático de derecho es aquel que asegura las libertades políticas de la ciudadanía, los derechos civiles de la población y establece redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad y para el ejercicio de la rendición de cuentas. Es decir, provee garantías para el ejercicio del status de la ciudadanía bajo la dominación legal del Estado democrático. Como tal, se distingue de la ausencia del Estado de derecho, que torna imposible la existencia de una democracia, así como del Estado de derecho antidemocrático. En este último, el Poder Judicial aplica leyes antidemocráticas a la ciudadanía, que sancionan limitaciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos, y legitiman la falta de control ciudadano sobre el poder político (Núñez y Zeledón, 1999, p. 197).

Para combatir la erosión del Estado de derecho y abordar estos desafíos es urgente ir más allá del marco vigente e implementar un conjunto de medidas jurídicas, sistematizar los instrumentos existentes y examinar las circunstancias actuales para salvaguardarlo.

Uso de los avances tecnológicos, entre otros: firma electrónica, actas digitales, *blockchain* administrativo, sistemas de gestión digital y trazabilidad administrativa. La cuarta revolución industrial, en la que tecnologías digitales como la inteligencia artificial (IA), el *blockchain* y el *big data* emergen como elementos clave del desarrollo socioeconómico, se está convirtiendo en un tema de gran importancia a nivel mundial.

El concepto de revolución industrial está ligado a cambios en las condiciones tecnológicas de producción. A lo largo de la historia hemos visto varios procesos de transformación radical en que el avance tecnológico ha impactado sustancialmente en las condiciones materiales y sociales de producción.

Las expresiones que se utilizan habitualmente para referirse a la adopción de estas tecnologías —de la industria 4.0— en la producción manufacturera son: fabricación avanzada, fábrica inteligente o I4.0 (ONUDI, 2020). Las tecnologías habilitadoras o que se asocian a la industria 4.0 son: robótica, internet de las cosas, manufactura aditiva, grandes bases de datos (*big data*), computación en la nube e inteligencia artificial (Basco *et al.*, 2018, p. 24).

En el ámbito gubernamental se están desarrollando diversas estrategias para responder a los cambios actuales. En esta era hiperconectada, la cantidad de datos en los sectores industrial, administrativo y cultural está en pleno auge. La automatización de trámites no sólo está reemplazando el trabajo físico humano, sino también facilitando el juicio intelectual. En consecuencia, tal automatización se presenta como una buena solución para eliminar los órdenes verbales. Se está utilizando en administraciones gubernamentales de todo el mundo, lo que sienta las bases para la adopción de sistemas automatizados en constante evolución. Por ello, muchos países están introduciendo sistemas automatizados en sus administraciones y ampliando su alcance a la toma de decisiones.

En este contexto, existe la necesidad de una revisión procedimental de las actuaciones administrativas, que se reconocen como conceptos clave en el centro de las operaciones públicas. Por ello, la toma de decisiones automatizadas elimina toda posibilidad de emitir órdenes verbales en la clandestinidad y reduce significativamente el riesgo de corrupción.

La automatización de procesos utiliza flujos de trabajo para simplificar y acelerar, así como para dar solución a tareas repetitivas. Aumenta la eficiencia, reduce costos y mejora la precisión, pues libera a los empleados de tareas que consumen mucho tiempo.

Avances tecnológicos como las firmas electrónicas, los registros digitales, el *blockchain*, los sistemas de gestión digital y la trazabilidad se están integrando para mejorar la confianza, transparencia y eficiencia en las administraciones públicas actuales. En particular, la tecnología de registro distribuido, centrada en la tecnología *blockchain*, combina la resistencia a la manipulación y la transparencia, y se utiliza en una amplia gama de aplicaciones, desde contratos hasta la gestión de la cadena de suministros. De ahí que el uso de estos medios como vías obligatorias en la gestión pública elimine la posibilidad de las órdenes que han sido objeto de esta investigación.

La digitalización del procedimiento administrativo mediante su registro digital obligatorio, con sellado automatizado de tiempo, identificación del emisor, trazabilidad y campos estructurados de fundamentación y motivación, reduce las oportunidades de corrupción, pues cierra tres brechas críticas: 1) elimina la opacidad propia de la oralidad al generar evidencia verificable; 2) acota la discrecionalidad indebida al exigir justificación *ex ante*, y 3) incrementa la probabilidad de detección y sanción a través de auditorías *ex post*. Causalmente, al elevar los costos de desviación y disminuir los espacios no documentados, la automatización desincentiva prácticas corruptas. No obstante, su eficacia depende de controles independientes, integridad de las personas servidoras públicas y sanciones efectivas.

Protocolos de gestión gubernamental

Otro elemento en la agenda de prevención y mecanismos correctivos es la necesidad de que se contemplen, entre otros, protocolos en procedimientos digitalizados de cero papeles en los que toda instrucción relevante deba pasar por un flujo de aprobación digital con firma electrónica. Un protocolo de formalización debe establecer que, ante una orden verbal dudosa, el subordinado envíe un correo electrónico de confirmación en el cual mencione: «Siguiendo su instrucción verbal de esta tarde, le informo que he procedido a realizar tal acción...». En caso de que no haya respuesta, o bien de que se rechace, queda ya un registro.

Puesto que los actos administrativos crean o restringen unilateralmente los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, su contenido debe ser claro. Los documentos oficiales se utilizan para permitir la verificación retrospectiva y garantizar una administración pública adecuada.

Un protocolo es esencial para estandarizar la calidad del trabajo, optimizar procedimientos, reducir y, en su momento, llegar a evitar las órdenes internas verbales.

Profesionalización e integridad del servidor público

El servicio público es una actividad atractiva para los jóvenes gracias a los ingresos estables y las prestaciones que otorga. Pero es un ámbito en el que no se debe improvisar, por lo que necesariamente ellos deben tener una formación y diversas especializaciones en los puestos técnicos, así como capacitaciones quienes van a los servicios operativos.

La especialización en la función pública implica asignar y desarrollar personal con altos niveles de conocimientos y habilidades especializadas en campos específicos —jurídico, médico, informático, financiero, técnico y otros— para afrontar unos retos administrativos cada vez más complejos; como son los casos de las epidemias, la transformación digital y la internacionalización, entre otros.

La profesionalización de los servidores públicos garantiza una administración eficaz, neutral y respetuosa de la ley mediante el cumplimiento de los requisitos específicos de formación y, en su caso, especialización: generalmente estudios formales de educación superior y exámenes de acceso a la carrera administrativa. Pero no sólo se requiere la profesionalización y actualización, sino primordialmente un comportamiento íntegro.

La integridad es un valor democrático a favor de los intereses de la sociedad:

[Es] un comportamiento alineado con los estándares fundamentales (morales) prescritos por una organización, ocupación o profesión. [...] La integridad se considera, además, autoiniciativa. Desde esta perspectiva, el mero hecho de seguir órdenes autoritarias alineadas con los estándares morales fundamentales no constituiría integridad. Sin embargo, desafiar órdenes autoritarias que no se alinean con los estándares morales sí reflejaría integridad (Darr *et al.*, 2021).

El contenido de la integridad, al igual que el concepto de corrupción, es difícil de resumir en una definición general aplicable a todos los ámbitos. Para comprender la amplitud del término es recomendable relacionar el concepto de integridad con los conceptos de moralidad y de ética.

Como la democracia, la integridad no es un punto de llegada que, una vez alcanzado, nos permita cruzarnos de brazos. Es un valor fundamental de las personas probas que no

se logra por medio de amenazas ni de castigos y que proviene de la más íntima convicción del bien y el mal. Un servidor público sabe qué es lo que afecta a las instituciones e identifica los riesgos; de ahí que no lo muevan los controles férreos ni los sistemas de control, la protección más fuerte es su solidez moral. La apuesta está en un cambio a una cultura basada en la integridad en el sector público. El concepto de integridad se ha incorporado en otros países como parte de un *quiz* de acceso a la función pública. La integridad ha cobrado protagonismo en las instituciones públicas y está teniendo un impacto creciente en la cultura organizacional del sector público.

Sólido sistema de denuncias

Cuando se produce una inconformidad se deben dar todas las facilidades para denunciar e implementar un proceso de acción correctiva. Las denuncias también proporcionan información detallada sobre los puntos neurálgicos de la administración.

Un sistema de denuncias debe ser transparente, estar disponible públicamente para todas las personas y brindar información sobre los medios de presentación y los puntos de la denuncia. Tal sistema debe ser accesible para los posibles reclamantes. La información sobre la presentación y resolución de denuncias debe estar al alcance de todos, ha de ser fácil de entender y utilizar.

Al recibirse una denuncia, se debe notificar de inmediato al reclamante y gestionarla con prontitud. Cada denuncia debe gestionarse de forma objetiva e imparcial y gratuitamente. La información personal del denunciante debe utilizarse sólo para el caso concreto. La administración pública debe adoptar un enfoque centrado en el ciudadano, recibir la retroalimentación y demostrar su compromiso de resolver las denuncias. La rendición de cuentas, en el caso de las denuncias, debe estar claramente establecida. La mejora continua del proceso de gestión de denuncias debe ser un objetivo permanente del sector público.

En estos sistemas siempre es recomendable contar con un centro de llamadas y mucho contacto con la ciudadanía.

Otro punto importante es la protección del denunciante —*whistleblowing*— y fortalecer las contralorías internas para que un servidor público pueda reportar órdenes irregulares sin miedo a represalias o de ser despedido.

Conclusiones

1. Las órdenes verbales constituyen actos administrativos carentes de forma escrita, pero que representan manifestaciones de voluntad de la autoridad con carácter excepcional y potencialmente vinculante. Su utilización sólo se justifica en situaciones específicas en las que concurren exigencias de eficacia, inmediatez o circunstancias extraordinarias que impiden la emisión inmediata de un acto formal. En estos casos la oralidad puede ser admisible como modalidad de expresión de la voluntad administrativa, siempre que posteriormente sea confirmada por escrito y sujeta a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.
2. La doctrina administrativa reconoce que este tipo de actos puede resultar necesario en contextos operativos urgentes, como en materia de seguridad, protección civil, movilidad, salud pública o prestación de servicios esenciales. No obstante, su validez depende de que exista fundamento normativo expreso y la actuación administrativa pueda ser verificada posteriormente por medio de mecanismos de control administrativo o jurisdiccional.
3. Sin embargo, cuando las órdenes verbales sustituyen indebidamente procedimientos formales generan serios riesgos para la legalidad, la seguridad jurídica y la transparencia. La ausencia de registro documental favorece la opacidad, debilita los mecanismos de responsabilidad administrativa y puede facilitar prácticas de corrupción tales como autorizaciones discrecionales, contrataciones sin sustento documental, pagos improcedentes o interferencias indebidas en procedimientos administrativos.
4. La persistencia de instrucciones verbales en ámbitos donde debería existir constancia escrita evidencia vacíos normativos y una cultura administrativa basada en la obediencia jerárquica, que expone a los subordinados a responsabilidades sin posibilidad de acreditar la instrucción recibida. Si bien los servidores públicos no están obligados a cumplir órdenes manifiestamente ilícitas, la práctica demuestra que la falta de formalización de estas instrucciones dificulta la delimitación de responsabilidades.
5. En este contexto, es indispensable fortalecer los mecanismos institucionales que garanticen la trazabilidad de las decisiones administrativas. La incorporación de herramientas tecnológicas como la firma electrónica, las actas digitales, los sistemas de gestión documental, el uso de tecnologías de registro distribuido (*blockchain* admi-

- nistrativo) y plataformas confiables de denuncia, puede contribuir significativamente a reducir la opacidad y mejorar los sistemas de fiscalización y control.
6. La automatización de procesos administrativos ofrece una vía eficaz para limitar la discrecionalidad indebida, ya que establece flujos de trabajo verificables que documentan cada etapa de la toma de decisiones. Estos sistemas no sólo incrementan la eficiencia institucional, también reducen la posibilidad de que instrucciones informales operen al margen de los procedimientos legales.
 7. Los sistemas automatizados no suprimen la racionalidad limitada, pero la mitigan al estandarizar decisiones, proveer información relevante en tiempo real y reducir errores y sesgos procedimentales. Aun así, pueden introducir nuevas distorsiones, como la rigidez algorítmica o sesgos de diseño, por lo que requieren supervisión humana y gobernanza fuerte.
 8. El expediente electrónico, que contiene alertas de plazos y trazabilidad de actuaciones, puede reducir la corrupción al hacer visibles los tiempos y las omisiones y activar consecuencias automáticas; sin embargo, no la elimina por completo si persisten los incentivos para retrasar o simular cumplimiento. En suma, la tecnología es condición habilitante, no garantía suficiente: su impacto depende del entorno institucional y el régimen de responsabilidades.
 9. En consecuencia, romper la relación entre órdenes verbales indebidas y prácticas de corrupción exige una agenda integral de prevención que combine reformas normativas, fortalecimiento del Estado de derecho, profesionalización del servicio público, cultura de integridad y adopción de tecnologías orientadas a la transparencia y la trazabilidad administrativa. Sólo mediante estos mecanismos será posible restablecer la primacía de la legalidad, la ética pública y la confianza ciudadana en las instituciones.

Referencias

- Acosta-Romero, M. (2004). *Teoría general del derecho administrativo* (17.^a ed.). Porrúa.
- Basco, A. I., Beliz, G., Coatz, D. y Garnero, P. (2018). *Industria 4.0: fabricando el futuro*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cuocolo, L. (2013). El acto administrativo. En G. Franco-Ferrari (coord.), *Derecho administrativo italiano*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Darr, W., Brandebo, M. F., Zajícová, M., Verboom, M., Kai, N. y Wolgers, G. (2021). De-

- finición de integridad: un enfoque y una aplicación militar. *PubMed Central (PMC)*. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10013482/>
- Dromi, L. (2000). *El acto administrativo*. Ediciones Ciudad.
- Ferrajoli, L. (2001). Pasado y futuro del Estado de derecho. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (17), 31-45. <https://scispace.com/pdf/pasado-y-futuro-del-estado-de-derecho-3urj5m64pj.pdf>
- Fraga, G. (1977). *Derecho administrativo* (17.ª ed.). Porrúa.
- Gordillo, A. (1967). *Derecho administrativo de la economía*. Macci. https://www.gordillo.com/pdf_tom09/libroi/capitulo9.pdf
- Margáin-Manautou, E. (2011). *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano* (5.ª ed.). Porrúa.
- Martínez-Isidoro, B. C. (2021). La comunicación del gobierno español en situación de crisis: deberes y obligaciones para garantizar la transparencia y el derecho a la información veraz de la ciudadanía. *Derecom*, (30), 117-139. <https://revistas.ucm.es/index.php/DERE/article/view/93425>
- Martínez-Morales, R. I. (1997). *Derecho administrativo* [1.º y 2.º curso]. Oxford University Press.
- Núñez, E. y Zeledón, F. (1999). El desafío del fortalecimiento de los Estados de derecho y la representación democrática. En *Informe ERCA 1999. Primer informe estado de la región en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación [Costa Rica].
- O'Donnell, G. (2004). Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>
- Olivera-Toro, J. (1967). *Manual de derecho administrativo* (2.ª ed.). Porrúa.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (2020). *Informe anual 2020*. ONUDI.
- Pérez, A. K. (2025). Desafíos para la administración pública en la máxima publicidad de la información a través de los mecanismos digitales de transparencia. *Universita Ciencia*, 13(36), 95-115. <https://universita.ux.edu.mx/universita-ciencia/article/view/1308>
- Pérez-Luño, A. E. (2016). *Teoría del derecho. Una concepción de la experiencia jurídica*. Tecnos.
- Peruzzotti, E. (2008). *Rendición de cuentas* [ponencia]. Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de OLACEFS [Argentina].

- Porter, A. (2025). *Transparencia de datos: la piedra angular de la confianza en la era digital*. bigID. <https://bigid.com/es/blog/what-is-data-transparency/>
- Rojas, B. S. (2023). Sistematización de los defectos en la forma del acto administrativo: revisión de literatura integrativa. *Derecho y Política*, 1(1). http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0251-34202023000100317
- Rose-Ackerman, S. y Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Santofimio, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18mspcq>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers.
- Serra-Rojas, A. (2019). *Derecho administrativo* (26.ª ed.). Porrúa.
- Valderrama, M., Hermosilla, M. y Garrido, R. (2023). *State of the evidence: algorithmic transparency*. Open Government Partnership; GobLab (Universidad Adolfo Ibáñez).
- Vargas, S. (2021). El acto administrativo verbal: aproximación al concepto y uso en Colombia. *Diálogos de Derecho y Política*, (30). <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/349479>
- Villoria, M. (2006). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Tecnos.