



Compendio de investigaciones en materia de combate a la corrupción



COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF

UEC



Compendio de investigaciones en materia de combate a la corrupción

Compendio de investigaciones en materia de combate a la corrupción



**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC



Compendio de investigaciones en materia de combate a la corrupción

Autores:

Diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández

Diputada Minerva Hernández Ramos

Diputada Rosalinda Muñoz Sánchez

Diputado Miguel Ángel Sulub Caamal

Diputada Ruth Tiscareño Agoitia

Maestro Isaac Rojkind Orlensky

©Unidad de Evaluación y Control

Diseño de portada e interiores:

Alta impresión S.A. de C.V./ Luis Marrufo

Cuidado de la edición:

Doctor Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

Maestra Rosa Elena Cárdenas Escobar

México, 2018.

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en el sitio web de la Unidad de Evaluación y Control:

<<http://uec.diputados.gob.mx>> o <www.diputados.gob.mx/UEC>.

Impreso en México. *Printed in Mexico*

Índice

Presentación

Diputado Luis Maldonado Venegas _____ **9**

Prólogo

Doctor Nicolás Rodríguez García _____ **17**

La percepción de la Corrupción en México
¿Ha cambiado la percepción de la Corrupción
en México con la entrada en vigor de las recientes
reformas en materia de combate a la corrupción?

Diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández _____ **21**

Estrategias anticorrupción en contrataciones públicas:
establecimiento de mecanismos jurídicos e institucionales
de transparencia y rendición de cuentas

Diputada Minerva Hernández Ramos _____ **101**

La implementación de un modelo interno
para la correcta aplicación de los recursos públicos
en el municipio de Tlaxco, Tlaxcala

Diputada Rosalinda Muñoz Sánchez _____ **149**

Régimen de responsabilidades administrativas
y penales de los servidores públicos en México

Diputado Miguel Ángel Sulub Caamal _____ **209**

La Rendición de Cuentas como derecho fundamental
en el proceso de la Fiscalización Superior

Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia _____ **307**

Nuevas atribuciones de la Auditoría Superior
de la Federación para combatir la corrupción

Maestro Isaac Rojkind Orlensky _____ **387**

Presentación

Diputado Luis Maldonado Venegas
Presidente de la Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior de la Federación

Con gran satisfacción, tengo la oportunidad de hacer la presentación para este libro que contiene una selección de trabajos de investigación científica relativos al combate a la corrupción y la promoción del Estado de Derecho, elaborados por Diputadas, Diputados y el Secretario Técnico, la mayoría de ellos, integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la LXIII Legislatura.

Es notable atestiguar la culminación de un proceso de formación y profesionalización de alto nivel con las características que tiene el Máster “Prevención y Combate a la Corrupción” de la Universidad de Salamanca, España. Los trabajos que componen este libro son producto del Convenio Específico de Colaboración que celebraron la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el 28 de abril de 2016, con el objeto de que el Instituto coordinara el Máster al que hago referencia.

Para poner en perspectiva esta iniciativa quiero recordar que el actual sexenio inició con la demanda por crear un sistema anticorrupción que pusiera freno efectivo a este dañino fenómeno. Así, fueron transitando diferentes iniciativas y propuestas de diseño para tal sistema hasta que finalmente se cristalizó la Reforma Constitucional que creó las condiciones para la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción que, como sabemos, distribuyó responsabilidades entre las instituciones que ya existían y subsanó el desafío que representa la coordinación entre ellos, a través del Comité Coordinador. La participación ciudadana, que

es en gran medida la que debe llevarse el crédito de esta reforma, se salvaguarda mediante la creación del Comité de Participación Ciudadana que preside el sistema.

Entre las muchas acciones realizadas por parte del sector público para afrontar el desafío de la corrupción está la Maestría “Estrategias Anticorrupción y Estado de Derecho” del Instituto Nacional de Ciencias Penales, así como el Máster “Prevención y Combate a la Corrupción” de la Universidad de Salamanca. Se trata de una propuesta que, en sus orígenes, realizó el Instituto para formar cuadros especializados en aquellas temáticas donde se materializa la corrupción. El programa de estudios enfoca aquellos ámbitos en los que internacionalmente se persigue la corrupción, por ejemplo, la delincuencia económica, el soborno, finanzas del delito, lavado de dinero, aseguramiento de bienes y recuperación de activos.

El programa es generoso por lo que corresponde a aspectos procesales, ya que contempla la lucha contra la corrupción desde las instituciones del Estado, transparencia, investigación de la corrupción, proceso penal, seguridad ciudadana, oportunidad y cooperación internacional, entre otros temas.

El Máster estuvo dirigido a las y los Diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a las y los Asesores y personal de diferentes áreas de la Cámara de Diputados, incluyendo a servidores públicos de la Unidad de Evaluación y Control, concluyendo el Máster un total de 62 alumnos.

Derivado de este Convenio, hubo una estancia en la Sede de la Universidad de Salamanca, España, donde se celebraron las “Primeras Jornadas Hispano-Mexicanas en Prevención y Combate a la Corrupción”. La participación en estas actividades de integrantes de todas las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara, pone de manifiesto el notorio interés y compromiso con el que las y los alumnos acogieron esta iniciativa, que rebasó con creces las expectativas que habíamos planeado. Estoy seguro que los contenidos del programa ayudarán mucho a las labores legislativas de las diputadas y diputados presentes, así como de las diferentes áreas de la Cámara de Diputados que participaron.

Por lo que toca a las autoridades del Instituto Nacional de Ciencias Penales quiero reconocer al Dr. Rafael Estrada Michel, quien en su momento fue un gran promotor de los Convenios que dan marco a la rea-

lización de este programa académico, así como al actual Director Dr. Gerardo Laveaga Rendón, que condujo este proyecto a buen puerto, pues en todo momento, él y su equipo tuvieron una fluida comunicación con nosotros para asegurar el éxito del programa.

No puedo omitir en este reconocimiento a la propia Universidad de Salamanca, España, que con su larga historia que se remonta al año 1218 cuando el Rey Alfonso IX estableció las escuelas salmantinas y desde entonces de forma ininterrumpida ha consolidado su prestigio, particularmente agradezco al Doctor Nicolás Rodríguez García, Coordinador del Máster por parte de la Universidad y mi agradecimiento a las y los prestigiados académicos que participaron.

Por lo que se refiere a este volumen, recopilamos los trabajos de investigación de Diputadas y Diputados, la mayoría de ellos integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y del Secretario Técnico de la misma, quienes los presentaron para obtener el título del Máster en Prevención y Combate a la Corrupción de la Universidad de Salamanca.

La Diputada Minerva Hernández Ramos (PAN), presenta “Estrategias anticorrupción en contrataciones públicas: establecimiento de mecanismos jurídicos e institucionales de transparencia y efectiva rendición de cuentas para disminuir la mala gestión de la obra pública en México”. Su punto de partida es el hecho de que la corrupción afecta sensiblemente la generación de infraestructura pública en nuestro país. El propósito de este trabajo de investigación consiste en establecer cuál es la problemática que prevalece en las contrataciones públicas en México; analizar el marco jurídico relativo a los contratos administrativos y su regulación en el país, a fin de que –partiendo de dichas bases– pueda analizarse el contexto económico y social de la contratación y ejecución de la obra pública en México, para finalizar con una propuesta legislativa de modificación a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Sector Público de México, a fin de establecer medidas que coadyuven al combate a la corrupción y eviten la colusión de particulares en las contrataciones públicas, así como imponer sanciones severas cuando se llegue a dar esta práctica indebida.

En su trabajo, la Diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández (PRD), presenta “La percepción de la Corrupción en México ¿Ha cambiado la percepción de la Corrupción en México con la entrada en vigor de las

recientes reformas en materia de combate a la corrupción?”. Parte de la percepción de que la corrupción en el país no ha disminuido, sino que por lo contrario, ha empeorado considerablemente. Así mismo, la investigación pretende analizar el fenómeno de la corrupción utilizando los principales postulados de la Teoría de Sistemas y así responder si ha cambiado la percepción de la Corrupción en México con la entrada en vigor de las recientes reformas en materia de combate a la corrupción.

Por su parte, el trabajo de la Diputada Rosalinda Muñoz Sánchez (PRI), titulado “Modelo de Control Interno para Municipios. Contraloría Ciudadana Municipal” extrae de su experiencia como Presidenta Municipal un análisis exhaustivo de los mecanismos aplicables para una correcta administración de recursos y Rendición de Cuentas, teniendo como resultado final una propuesta, con los fundamentos necesarios, para crear una herramienta eficiente y eficaz que permita que la ciudadanía conozca con detalle y certeza cuánto es el gasto real del gobierno municipal y, además, sepan en qué y cómo lo gastan, proponiendo la implementación de un nuevo Modelo de Control Interno con la creación de un departamento dentro del ayuntamiento llamado Contraloría Ciudadana Municipal, el cual recobrará la confianza de la gente y motivará la participación ciudadana en el combate del terrible fenómeno de la corrupción.

Por lo que toca al trabajo titulado “Régimen de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos en México” del Diputado Miguel Ángel Sulub Caamal (PRI), se señala que el actual régimen de responsabilidades administrativas y penales requiere armonizarse, precisando con claridad las conductas que deben ser consideradas y sancionadas en el ámbito administrativo y penal. Él considera que es necesario precisar qué corresponde al ámbito administrativo y qué al penal, para combatir de mejor forma el fenómeno de la corrupción.

Por lo que se refiere al trabajo de la Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (PRI), presenta “La Rendición de Cuentas como derecho fundamental en el proceso de la Fiscalización Superior”, investigación que explica cómo ha sido la respuesta gubernamental a la demanda ciudadana de prevenir y combatir la corrupción en México, siendo ésta la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y su Subsistema Nacional de Fiscalización. Aborda los vínculos entre los agentes involucrados en la Rendición de Cuentas, específicamente la relación que surge entre la Administración Pública y la Cámara de Diputados; la de la Cámara de Diputados y la Ciudadanía, así como la Ciudadanía y la Auditoría

Superior de la Federación y, concluye proponiendo que la Rendición de Cuentas se incorpore en la Carta Magna como un derecho humano.

Por último, el Maestro Isaac Rojkind Orleansky, Secretario Técnico de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación presenta “Nuevas atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación para combatir la corrupción” en su investigación contempla: retomar las consideraciones hechas por los expertos sobre el origen multifactorial de la corrupción; una revisión de las políticas públicas que en México se han impulsado para atender las obligaciones sociales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que la sociedad mexicana, previo al año 2000 reconocía la existencia de la corrupción pero que no le era importante en tanto se atendiesen sus demandas y necesidades; que la transición democrática en México hizo explícito el fenómeno de la corrupción y que la Auditoría Superior de la Federación debe adoptar un papel importante en su contención, para ello debe asumir un nuevo rol para combatir la corrupción, para lo cual debe transformarse. Propone modificaciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y al Reglamento Interior de la Institución para que el órgano superior de fiscalización combata la corrupción con base en cinco líneas estratégicas: revisión en tiempo real sobre la vulnerabilidad de las finanzas públicas; evaluación de toma de decisiones; transparencia y rendición de cuentas; cultura cívica e impartición de justicia.

Vayan estas líneas como un reconocimiento al esfuerzo de las y los autores que han contribuido a esta obra y mi agradecimiento al conjunto de legisladores que integran la Comisión de Vigilancia por el apoyo permanente a ésta y otras iniciativas de especialización profesional.

Prólogo

Doctor Nicolás Rodríguez García
Catedrático de Derecho Procesal
Universidad de Salamanca

Una de las externalidades positivas que nos brinda la Universidad a quienes trabajamos en ella es aprovecharnos de su *universalidad*, de la generación y promoción del conocimiento sin fronteras, en lo intelectual y en lo geográfico.

Como Director del “Grupo de Estudios sobre la Corrupción” de la Universidad de Salamanca he tenido el privilegio de diseñar e implementar el ‘Máster en prevención y combate a la corrupción’ en la Cámara de Diputados de México, dirigido a servidores públicos de este país hermano. Un programa formativo específico organizado en colaboración con el Instituto Nacional de Ciencias Penales de México.

Después de dos duros años de trabajo en México, y también en Salamanca, un grupo excepcional de profesionales, preocupados e implicados tanto en su formación personal como en la mejora de su país ante un problema lacerante como es la corrupción, que desangra los sectores público y privado de México, se han titulado. Mi reconocimiento a su empeño, siendo claro ejemplo de que las élites —políticas e institucionales—, lejos de posiciones acomodaticias de algunos, no descansan de trabajar y de formarse.

Muchos han sido los *llamados* y no todos han sido los *elegidos*. Y entre los últimos, con esta monografía se premia y reconoce públicamente el trabajo institucional y académico de Diputadas y Diputados, así como del Secretario Técnico de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Su-

terior de la Federación, haciendo públicos los resultados de sus investigaciones finales en el Máster.

Mi recuerdo sentido a la Diputada Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, mujer luchadora a la que el cáncer venció en pleno desarrollo del Máster y quien desde los *huuata* de Guanajato alienta a luchar a los hombres y mujeres de bien por un México y un mundo mejor.

Valga además este libro para reconocer el trabajo silencioso que muchos *ciudadanos-coraje* llevan a cabo a diario en sus familia, en las escuelas, en su puesto de trabajo..., sorteando, por igual, las *tentaciones*, *tentáculos* y *amenazas* de los corruptores, diciendo —por acción, o por omisión— ¡no a la corrupción!

Más educación, una educación de calidad y una formación a lo largo de la vida, sin restricciones por edades o capacidades, tiene que ser el arma social más efectiva a medio y largo plazo para combatir la lacra de la corrupción. Así lo hemos creído con este Máster desde la Universidad de Salamanca, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Cámara de Diputados de México.

La unión hace la fuerza. De instituciones y de personas. Una idea-fuerza que en este 2018 ha permitido a la Universidad de Salamanca cumplir 800 años y que con *socios* mexicanos como el Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Cámara de Diputados impulsa decididamente la acreación del Espacio Euro-iberoamericano y del Caribe de Educación Superior.

¡Vitor!

La percepción de la Corrupción en México ¿Ha cambiado la percepción de la Corrupción en México con la entrada en vigor de las recientes reformas en materia de combate a la corrupción?

Diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández

Introducción

En la actualidad, en México se perciben altos niveles de corrupción.

Debido a ello distintos actores como los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil han retomado esa percepción y han formulado una serie de propuestas de distinto tipo para hacer frente a tan complejo fenómeno.

Algunas de estas propuestas se han materializado en reformas legislativas, institucionales y de política pública, que han tenido como objetivo atacar el problema desde diversas perspectivas.

Sin embargo y a nuestro juicio, pese a las acciones recientemente emprendidas, la percepción de la corrupción en el país no sólo no ha mejorado, sino que por el contrario, ha empeorado considerablemente.

Este trabajo pretende analizar el fenómeno de la corrupción utilizando los principales postulados de la Teoría de Sistemas. Intentaré, sobre todo, responder la siguiente pregunta: ¿Ha cambiado la percepción de la Corrupción en México con la entrada en vigor de las recientes reformas en materia de combate a la corrupción?

Para lo cual, en el primer capítulo estableceré una base conceptual de la corrupción a través del estudio de distintas definiciones.

Posteriormente, en el segundo capítulo analizaré los principales elementos y características que componen la Teoría de Sistemas, como son el entorno, inputs, procesamiento, outputs y feedback. Asimismo,

analizaré brevemente a dos de los actores que participan en el sistema, los cuales son los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Además, describiré brevemente las características fundamentales de los sistemas políticos, por ser esta la instancia en donde se procesa la información dentro del sistema y en donde se generan outputs.

En el tercer capítulo utilizaré este marco teórico y conceptual para analizar el fenómeno de la corrupción en México en los últimos tiempos. Al final de este apartado intentaré responder a la pregunta: ¿Ha cambiado la percepción de la Corrupción en México con la entrada en vigor de las recientes reformas en materia de combate a la corrupción?

Por último y a manera de conclusión intentaré dar una serie de pistas de porqué pese a los esfuerzos realizados en la materia, la percepción de la corrupción en el país no ha mejorado.

Capítulo 1. Marco conceptual

Estableciendo una definición conceptual de Corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo. Estudiarlo y entenderlo implica, en principio, establecer una definición acerca de lo que éste fenómeno es. Para ello, un primer recurso al cual podemos acudir, es a la Real Academia Española, la cual establece, en una de sus definiciones, a la corrupción de la siguiente manera: “4. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.¹

Aunque esta definición nos da una serie de pistas acerca de lo que este fenómeno representa, otras definiciones nos pueden ser de mayor utilidad para los objetivos de este trabajo.

Siguiendo a Silva García (2000), la corrupción, desde una perspectiva socio jurídica, puede ser entendida como el conjunto de “*infracciones a la ley penal que lesionan el patrimonio del Estado, el interés público o la transparencia de las actividades de la administración, [...] ejecutadas por servidores públicos del Estado o particulares que temporalmente ejercen funciones públicas*”.² Con lo cual, podemos notar que un elemento fundamental en esta definición es que, para que la corrupción sea considerada como tal, la conducta desarrollada debe estar tipificada por la ley penal.

1 CORRUPCIÓN. Definición de: Retomado de: <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>

2 Ponencia presentada en las XXII Jornadas Internacionales de Derecho Penal y Criminología, Bogotá. Agosto de 2000.

Kaufmann (2000), por su parte, define la corrupción como “*el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales*” (p 368). En dicha definición podemos observar, entre otras cosas, que se hace énfasis en los cargos públicos, dejando a un lado los actos de corrupción entre privados. A estas definiciones, podemos agregar otras tantas que atienden a la corrupción desde distintos enfoques y disciplinas. La corrupción sistémica por sus efectos (Sanchez Bernal 2014). La corrupción de acuerdo a su clasificación moral (Garzón Valdes 2004), por mencionar algunas.

De acuerdo a Jiménez Sánchez (2014) “*Klitgaard conceptualiza la corrupción mediante una ecuación, la cual establece que:*

$C = M + D - A$ En la cual, la corrupción (C) equivale al monopolio de la decisión (M) más discrecionalidad (D) menos rendición de cuentas (A)” (p155).

Como podemos empezar a notar desde ahora, existen ciertas dificultades para establecer una definición conceptual de la corrupción. Estas dificultades no sólo se han presentado en el marco de las discusiones al interior de los Estados, sino que, por ser un fenómeno de alcance global, intentar establecer a ese nivel una definición consensuada de este concepto ha resultado igualmente complejo.

En este sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, uno de los instrumentos internacionales más importantes en la materia, no establece una definición conceptual de corrupción, recurriendo en cambio, a la enunciación de los actos que la componen, como “el soborno de funcionarios públicos nacionales”; “el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas”; “malversación o peculado”; “apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público”; “tráfico de influencias”; “abuso de funciones”; “enriquecimiento ilícito”, por mencionar algunos.

Una situación similar sucede con la Convención Interamericana Contra la Corrupción, instrumento de carácter regional para el combate a la corrupción en el continente americano. La Convención Interamericana, al igual que el instrumento de Naciones Unidas, no establece una definición conceptual de lo que es corrupción. Lo que si hace, en cambio, es establecer un catálogo de lo que considera como actos de corrupción y establece ciertos tipos penales. Y si esto, lo trasladamos a los ámbitos estrictamente nacionales, locales, y personales, la situación se complejiza mucho más.

Por otra parte, otra complicación con la que nos enfrentamos a la hora de estudiar el fenómeno de la corrupción, se nos presenta al intentar establecer los tipos de corrupción que existen. Siguiendo a Transparencia Internacional, podemos establecer una primera tipología de corrupción de acuerdo al nivel en el que esta se desarrolla. Así, podemos establecer una diferencia entre corrupción a gran escala y actos de corrupción menores.

De acuerdo a dicha organización, la corrupción a gran escala³ “consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común”.⁴ Los actos de corrupción menores, por su parte, consisten en “el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos”.⁵

Una segunda clasificación, es aquella que hace una diferencia entre la corrupción sistémica y corrupción aislada. La corrupción sistémica⁶ consiste en “el uso sistemático y generalizado de la institución pública para la obtención de un beneficio privado, reduciendo la calidad y la cantidad de los servicios prestados”.⁷ Por su parte, la corrupción aislada es aquella que constituye hechos particulares.

Una clasificación más, consiste en aquella que define la corrupción de acuerdo a las características de los actores que intervienen, esta puede ser pública o privada. La Corrupción Pública es aquella en la que únicamente intervienen funcionarios públicos utilizando recursos públicos para fines privados. De acuerdo a Argandoña, la Corrupción Privada, es aquella que “se da cuando un directivo o empleado tiene un poder o in-

3 Para un análisis más completo de la corrupción a gran escala ver: HAVA Garcia Esther. Gran Corrupción: Estrategias para evitar su impunidad internacional. Revista Nuevo Foro Penal Vol. 12, No. 87, junio- diciembre 2016, pp. 60-98. Universidad EAFIT, Medellín.

4 Transparencia Internacional. Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción. 2009. Retomado de: <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%A1-da-de-lenguajeclaro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

5 Transparencia Internacional. Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción. 2009. Retomado de: <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%A1-da-de-lenguajeclaro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

6 Un estudio interesante sobre la alta percepción de la corrupción y su relación con la corrupción sistémica lo encontramos en: La corrupción en un país sin corrupción sistémica (Un análisis de los casos Bárcenas, Palau y ERE) (En J. Estefanía (dir.) (2014) Informe sobre la Democracia en España/2014. Democracia sin política. Madrid: Fundación Alternativas, cap. 7, pp. 165-187

7 Definición retomada de: http://www.cca.org.mx/funcionarios/cursos/stbg/contenido/01/t2_p2.htm

*fluencia en el ejercicio de una función, tarea o responsabilidad dentro de una organización u empresa privada, lo que le confiere una discrecionalidad en su actuación que le permite actuar no de acuerdo con los deberes de su cargo o función y, por tanto, con daño directo o indirecto para la empresa u organización y en beneficio propio o de otra persona, empresa o entidad”.*⁸

Asimismo, podemos clasificar a la corrupción entre aquellos actos que son considerados como delictivos y aquellos que aunque son considerados como corruptos, no son considerados delictivos.

Podemos establecer una última tipología que delimite los actos de corrupción que merecen sanciones administrativas y aquellos que merecen sanciones penales.

En fin, como podemos observar, el fenómeno de la corrupción puede ser abordado desde múltiples perspectivas y enfoques.

Para los objetivos del presente trabajo utilizaremos la definición establecida por la organización Transparencia Internacional, la cual define la corrupción, de manera genérica, como “el abuso de poder para beneficio propio”.⁹ Sin embargo, como nuestro estudio se centrará en la percepción de la corrupción en el sector público, acotaremos dicha definición para entender a la corrupción como el abuso de poder en el sector público para beneficio propio.

Consideramos que esta definición por su sencillez y generalidad nos ayudará a abordar el estudio del fenómeno que en este estudio se plantea.

Así, una vez establecida una definición conceptual de la corrupción, en el siguiente capítulo intentaré describir los principales elementos que integra la teoría de sistemas aplicada a la política, así como sus mecanismos de funcionamiento.

Lo anterior con el objetivo de que este marco teórico y conceptual nos sirva posteriormente para aplicarlo al estudio del fenómeno de la corrupción en el sector público en México.

8 ARGANDOÑA Antonio, La corrupción en el sector privado. Documento de Investigación. Universidad de Navarra. Diciembre 2003.

9 Transparencia Internacional. Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción. 2009. Retomado de: <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%A- Da-de-lenguajeclaro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

Capítulo 2. Marco teórico. Teoría de Sistemas

Política

Antes de entrar de lleno a estudiar la teoría de sistemas aplicada a la política, conviene intentar respondernos una primera pregunta: ¿Qué es política?.

De acuerdo a Josep Valles (2007), la política consiste en “*una práctica o actividad colectiva, que los miembros de una comunidad llevan a cabo. La finalidad de esta actividad es regular conflictos entre grupos. Y su resultado es la adopción de decisiones que obligan —por la fuerza, si es preciso— a los miembros de la comunidad*” (p.18).

De dicha definición, podemos extraer los siguientes elementos:

Primero, que la política es una práctica o actividad colectiva que los miembros de una comunidad llevan a cabo.

Segundo, que la finalidad de esta actividad es regular los conflictos entre grupos, lo que presupone la existencia de conflictos de distinto tipo.

Tercero, su resultado consiste en la adopción de decisiones, que pueden ser legislativas, institucionales o de política pública, que se vuelven de obligatorio cumplimiento para todos los miembros de la comunidad.

Como bien señala Valles, “*el punto de partida de nuestro concepto de política es la existencia de conflictos sociales*”.¹⁰ Pero, ¿De dónde surgen los conflictos?. Los conflictos, en esencia, surgen de las diferencias y estas pueden ser de muy distinto tipo, diferencias económicas, polí-

¹⁰ *Op cit* (2007, p18).

ticas, sociales, culturales, éticas, morales, de intereses, etc. Así, la política “*aparece entonces como una respuesta colectiva al desacuerdo*”¹¹ o, como veremos más adelante, de un acuerdo generalizado, regulando los conflictos a través de la toma de decisiones, las cuales se vuelven obligatorias para todos los miembros de la comunidad.

Desde nuestro punto de vista, estas decisiones se vuelven obligatorias, debido a que derivan de poderes, constituyentes o constituidos, que cuentan con distintas facultades y que actúan en el marco de las propias leyes, es decir dentro del marco del Estado de Derecho.

Una vez, establecida la definición de lo que es la política, conviene ahora analizar cómo ésta se desenvuelve como sistema.

La política como sistema

De inicio, siguiendo a Valles (2007), conviene recordar que, “*un sistema sería cualquier organización compleja que recoge y transmite información, genera actividades y controla resultados*” (p. 48). Desde esta perspectiva, podemos entender la política como sistema, como una organización compleja que recoge y transmite información, genera actividades y controla resultados. La política como sistema “*recibe de su entorno social distintos mensajes, en forma de noticias, demandas, reivindicaciones o apoyos de los diferentes actores [...] Procesa esta información y la contrasta con los valores y las ideologías dominantes en aquella sociedad: es decir, con la disposición de aquella sociedad a alterar o mantener la situación detectada. Emite una orden de intervención en forma de política pública, que contenga disposiciones legales, mandatos del gobierno, acciones administrativas, campañas de propaganda, etc. Con ello pretende incidir sobre la realidad, corrigiendo la situación registrada. O, en otros casos, reforzándola con nuevos recursos. El impacto de esta política pública sobre el entorno dará lugar a nuevas informaciones que alimentarán otra vez la acción del sistema y desencadenarán intervenciones posteriores*”.¹²

Para tener un mejor entendimiento, conviene analizar los elementos que componen dicho sistema y que permiten su funcionamiento, para lo cual nos apoyaremos en las definiciones planteadas por Valles (VALLES 2007), quien establece como elementos componentes del sistema los siguientes: el entorno, conexión e inputs, procesamiento de la información, outputs y feedback.

11 *Op cit* p.18

12 *Op cit* p. 48

Sobre el entorno, el autor señala que:

Nos referimos al entorno del sistema para describir el conjunto de interacciones — sociales, económicas, culturales— que se da en la sociedad. Estas interacciones [...] reflejan situaciones de desigualdad y, a menudo, de tensión entre diferentes actores [...] Este entorno es, por tanto, el que presiona sobre la política [...].” (Valles, 2007, p.49).

Sobre la conexión e inputs, nos dice:

La conexión entre este entorno y el núcleo del sistema político se hace mediante la expresión de demandas y apoyos: se le denomina inputs —entradas o insumos— según las traducciones— para evocar que acceden al sistema desde el exterior. Proceden de actores colectivos e individuales. Pueden tomar la forma de demandas o reivindicaciones [...] También pueden tomar la forma de apoyos o reproches dirigidos a los diversos componentes del sistema político: a sus instituciones, a sus reglas, a sus protagonistas, etc. [...].(Valles, 2007, p.50).

Sobre el procesamiento de la información y outputs, señala:

El conjunto de mensajes —de inputs— que el entorno social genera es procesado — o digerido— por el sistema, hasta producir una reacción a las demandas y apoyos planteados. Esta reacción —calificada como output, salida o producto del sistema— puede consistir en decisiones circunstanciales o en políticas sectoriales más estructuradas o de mayor alcance. En algunos casos es útil distinguir las respuestas del sistema —el output— del efecto que esta respuesta produce realmente sobre la realidad— el *outcome*-o impacto efectivo—. Cuando se pone en marcha una acción política, no siempre se alcanzan los objetivos deseados: a veces se consiguen de manera parcial y en otras se produce el fracaso. O incluso se consiguen efectos contrarios a los esperados. Es importante, por consiguiente, averiguar si la reacción política ha modificado significativamente la realidad previa [...] (Valles, 2007, p.50).

Por último, respecto al feedback Valles Señala:

La retroalimentación del sistema — o feedback, en el lenguaje cibernético— es resultado del impacto que la reacción del sistema tiene sobre el entorno. Si una acción política determinada [...] tiene como efecto un cambio [...], la nueva situación generará con toda probabilidad nuevas demandas y apoyos que reclamarán otra vez reacciones políticas para hacer frente a las exigencias de esta nueva situación. De este modo, el proceso se pone otra vez en marcha, en un movimiento ininterrumpido de ajuste permanente. (Valles, 2007, p. 50-51).

En este punto, valdría hacernos una pregunta, ¿Qué instancia dentro del sistema es la encargada de procesar las demandas y propuestas del entorno y generar alternativas o respuestas a dichas demandas?

La respuesta es: el sistema político, es importante entonces establecer una definición conceptual de lo que éste es.

Sistemas Políticos. Presidencial y Parlamentario

De manera general y retomando a Sartori (Sartori 1996), existen esencialmente dos tipos de sistemas políticos, el sistema político presidencial y el sistema político parlamentario. Conviene hablar un poco de ellos para determinar sus características fundamentales.

Sistemas presidenciales. Para identificar a los sistemas políticos presidenciales es necesario observar algunos criterios plantados por Sartori:

El primer criterio definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del Jefe de Estado por un tiempo determinado [...] (Sartori.1996, p. 97) “El segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete [...]” (Sartori.1996, p. 98) “[...] el tercer criterio es que el presidente dirige el ejecutivo (Sartori.1996, p. 98).

Así, un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe de Estado (Presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento y c) encabeza y dirige de alguna forma el gobierno que designa(Sartori.1996, p. 98).

Sobre este tipo de sistemas, es importante resaltar que existen distintas tipologías como la planteada por Jorge Lanzaro (2001) quien identifica dos tipos de presidencialismo: por un lado los sistemas mayoritarios, y por el otro, los sistemas pluralistas.¹³

Sistemas parlamentarios. Siguiendo a Sartori (1996)

los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano y por tanto, los sistemas parla-

13 Para mayor información consultar. Lanzaro, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. CLACSO. 2001.

mentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento, su característica primordial es que el poder ejecutivo-legislativo se comparte” (p 116) En principio “esto quiere decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto parlamentario” (p 116).

Es importante señalar que para este tipo de sistemas también existen distintas tipologías como la planteada por el propio Sartori (1996) o la expuesta por Lanzaro (2001) quien identifica, al igual que en el sistema presidencial, dos tipos de parlamentarismo: por un lado los mayoritarios, y por el otro, los pluralistas.¹⁴

Dicho esto, ahora resulta necesario estudiar algunos de los actores que intervienen y participan en el sistema (en general) y en cualquiera de los dos tipos de sistema político antes planteados (en particular).

Actores que participan en el sistema

Partidos Políticos

Para los objetivos de este trabajo, utilizaremos la definición de Ramón Cotarelo (1985) quien establece que un partido político es *“toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada en los procesos electorales”* (p 14).

Sociedad civil

Cuando hablamos de sociedad civil nos referimos a un conjunto de personas que realizan de manera organizada distintas acciones para hacer frente a una problemática específica.

Con toda su diversidad, la sociedad civil organizada sirve como canalizador de un conjunto de inconformidades. Además, elaboran propuestas y alternativas de solución y hacen visibles problemáticas particulares.

14 Para mayor información consultar: Lanzaro, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. CLACSO. 2001.

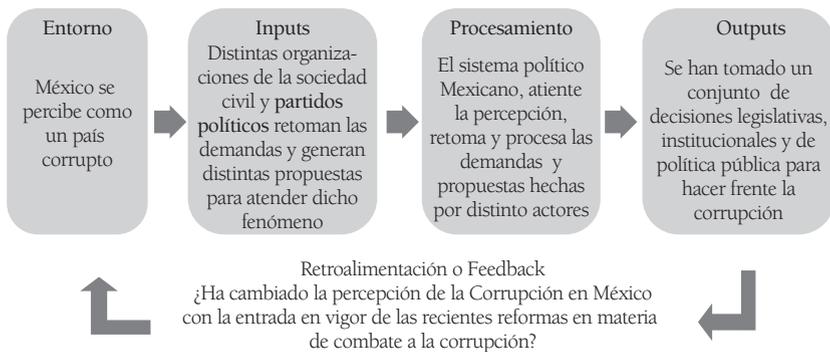
Se puede clasificar, por ejemplo, por el tema que abordan. Pueden ser de defensa de territorios, de defensa del medio ambiente, de defensa de derechos humanos, por el derecho al voto, por la democratización de los medios, de vivienda, contra la corrupción, etc.

Así, tanto los partidos políticos como la sociedad civil constituyen dos clases de actores que participan y tienen algún tipo de influencia en el sistema en general y en el sistema político en particular.

Una vez establecida una definición conceptual de corrupción y habiendo precisado las características fundamentales de los sistemas y los elementos que la componen (entorno, conexión e inputs, procesamiento y outputs y Feedback); definidos los tipos de sistemas políticos en donde se procesan las demandas de distintos actores y del entorno (presidencial y/o parlamentario) y establecido las características de los diferentes actores que participan en el sistema (Partidos políticos y sociedad civil), intentaré ahora hacer un breve análisis del fenómeno de la corrupción en México utilizando este marco teórico y conceptual. Por último, intentaré responder la siguiente pregunta, ¿Ha cambiado la percepción de la Corrupción en México con la entrada en vigor de las recientes reformas en materia de combate a la corrupción?

El siguiente diagrama ayudará a un mejor entendimiento de los capítulos por venir.

El tránsito de la corrupción en el sistema



Fuente: elaboración propia tomando como base el diagrama expuesto por Valles (2007)

Capítulo 3. La corrupción en México entendida desde la Teoría de Sistemas

La corrupción en el entorno del sistema, ¿México se percibe como un país corrupto?

En México, sabemos que existe la corrupción. Sin embargo, nos cuesta trabajo definir lo que ésta es. Nuestro marco legal nos ayuda al establecer un conjunto de conductas, penales y administrativas, que son consideradas como tales. Sin embargo, esto no es del todo suficiente. Como lo mencionamos en apartados anteriores, para los fines del presente trabajo utilizaremos la definición de Transparencia Internacional que define la corrupción como “el abuso de poder para beneficio propio”.¹⁵ Pero como nuestro estudio se centrará en la percepción de la corrupción en el sector público, acotaremos dicha definición para entender a la corrupción como el abuso de poder en el sector público para beneficio propio.

Ahora, conviene hacernos las siguientes preguntas: ¿Podemos medir la corrupción?, ¿Cómo la medimos?, ¿Podemos establecer que tan corrupto es un país?

Para responder estas preguntas, un conjunto de instituciones se han dado a la tarea de establecer distintos mecanismos para medir diversos aspectos de la corrupción. Nosotros nos centraremos en dos: el Índice de Percepción de la Corrupción y el Barómetro Global de la Corrupción. Es importante señalar que dichos instrumentos miden percepciones a través de encuestas. Este método, no obstante sus limitaciones (Vázquez González) y peligros (González- Espinoza y Boehm 2013) es

15 Transparencia Internacional. Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción. 2009. Retomado de: <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%A1-da-de-lenguajeclearo-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

uno de los más recurridos a la hora de intentar cuantificar fenómenos tan complejos como el de la corrupción.

En los siguientes apartados referiré las características más importantes de dichos instrumentos, así como el lugar que ocupa México en cada uno de ellos.

En la parte final de este apartado intentaré responder a la pregunta que da título a este apartado.

México en el Índice de Percepción de la Corrupción

El Índice de Percepción de la Corrupción es un instrumento que mide, compara y clasifica el nivel de percepción de la corrupción en distintos países del mundo en función de sus puntajes. De acuerdo a González- Espinoza y Boehm (2013) *“fue desarrollado para Transparencia Internacional por el economista alemán Johann Graf Lambsdorff en 1995 y se ha realizado anualmente desde la fecha. Basado en diferentes encuestas de percepción se calcula un puntaje de 1 a 10, siendo 10 el que se percibe como menos corrupto, y se hace una clasificación en función de dichos puntajes”* (p 264). En los índices más recientes, la escala de puntuación ha cambiado de 0 a 100, en donde 0 representa percepción de altos niveles de corrupción y 100 representa percepción de bajos niveles de corrupción.

En el Índice de Percepción 2016, que incluye a 176 países, *“México obtuvo una calificación de 30 puntos, que lo ubica en la posición 123 junto con otros países: Azerbaiyán, Yibutí, Honduras, Laos, Moldavia, Paraguay y Sierra Leona”,¹⁶ “El país con menor percepción de la corrupción en esta edición es Dinamarca, con una calificación de 90 puntos, mientras que los que son percibidos con mayor corrupción son Somalia y Sudán del Sur, con una calificación de 10 y 11 puntos respectivamente”.¹⁷*

Haciendo una serie de comparaciones, México se encuentra entre los últimos lugares de los Países de América Latina. Además, ocupa uno de los últimos lugares entre los países de la OCDE.¹⁸

16 Transparency international- Transparencia Mexicana. Índice de percepción de la Corrupción 2016. . Enfoque para México. Enero 2017. Retomado de: <https://www.tm.org.mx/ipc2016/>

17 *Op cit* Índice de percepción de la Corrupción 2016. Enfoque para México.

18 Para más información revisar: Transparency international- Transparencia Mexicana. Índice de percepción de la Corrupción 2016. Enfoque para México. Enero 2017. Retomado de: <https://www.tm.org.mx/ipc2016/>

El siguiente mapa, retomado del Índice de Percepción 2016, nos permite observar el estado en que se encuentra el mundo en relación a la percepción de la Corrupción.¹⁹

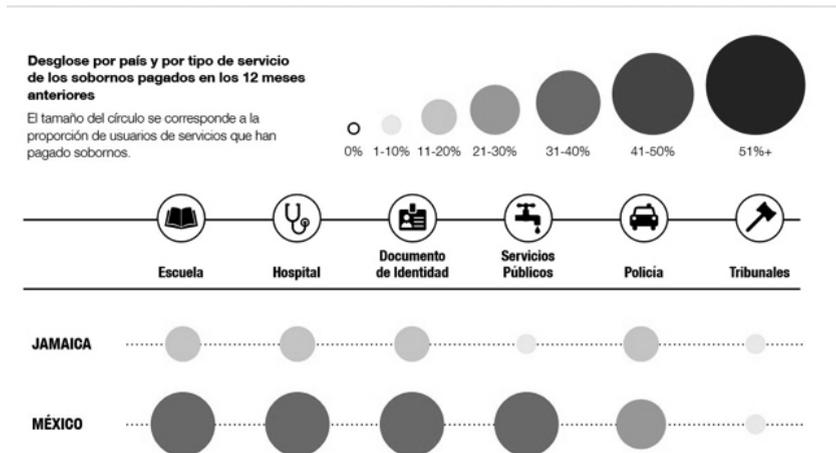


22.000 ciudadanos que viven en 20 países de América Latina y el Caribe”.²⁰ En dichas encuestas²¹ se preguntó “sobre experiencias directas de corrupción en los servicios públicos y sobre percepciones acerca de la magnitud de la corrupción”.²²

Algunos datos arrojados para México resultan reveladores.

El 61% de las personas en México cree que la corrupción ha aumentado en el último año.²³ Asimismo, el 61% de las personas cree que el gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción.²⁴

Por otra parte, el 51% de los encuestados refirió haber pagado algún soborno para acceder a servicios básicos. Asimismo, los resultados del informe refieren que en México prácticamente en todos los servicios, se ha pagado algún tipo de soborno.



Fuente. Barómetro Global de la Corrupción 2016

20 Barómetro Global de la Corrupción. Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Transparency International. 2017.

21 Las encuestas fueron realizadas para Transparency International por Latinobarómetro y Market Research Services entre mayo y octubre de 2016, las cuales llevaron a cabo más de 22 mil entrevistas a personas de 20 países de AL y el Caribe en las que fueron interrogadas acerca de sus percepciones y experiencias de corrupción.

22 Op cit

23 Op cit

24 Op cit

Para nuestra sorpresa, sólo el 49% de las personas consultadas en nuestro país, considera que denunciar actos de corrupción es socialmente aceptable.²⁵

Asimismo, el 74% de los mexicanos consultados consideran que las personas comunes pueden hacer la diferencia en la lucha contra la corrupción.²⁶

Este indicador nos permite inferir en términos generales que, para el caso de México:

- La corrupción se practica por un número importante de personas en el país.²⁷
- La corrupción se ha dado en un importante número de servicios que presta el Estado.
- Para la mayoría de los encuestados, las acciones implementadas por el Gobierno para hacer frente a dicho problema no han sido suficientes.

Así, regresando a la pregunta del inicio: ¿México se percibe como un país corrupto?

Luego de analizar los dos indicadores antes mencionados, la respuesta, en términos genéricos es Sí, México se percibe como un país corrupto.

El siguiente paso será entonces intentar definir qué actores en México retoman esa percepción sobre la corrupción y que propuestas, en lo general, han planteado para hacerle frente. A eso nos dedicaremos en el siguiente apartado.

Actores y propuestas para el combate a la Corrupción en México. *Inputs*

Los Partidos Políticos

Retomando la definición de Cotarelo (1985, p14) los políticos, en esencia:

- Son asociaciones que canalizan determinados intereses o demandas.

25 *Op cit*

26 *Op cit*

27 Es importante acotar, que este indicador se refiere en específico al soborno como acto de corrupción

- Aspiran a ejercer el poder político o a participar en él. Es decir pueden ser partidos en el gobierno o de oposición.

Los partidos, por su naturaleza, son, entre otras cosas, instrumentos que representan y canalizan determinados intereses y demandas. Siguiendo la teoría de sistemas, estos actores sirven o debieran servir de puente entre el entorno y sus demandas y el sistema político. Asumiendo esto, valdría la pena preguntarnos, ¿Cómo estos actores han recibido y entendido la alta percepción de la corrupción en México según sus programas?

Para intentar responder a esa pregunta, en este apartado analizaremos brevemente los principales postulados en materia de combate a la corrupción de los principales partidos políticos en México contenidos en sus programas de acción.

Antes de empezar de lleno, quisiera recordar que en México, a nivel federal, existen 9 partidos políticos con registro formal, los cuales son: Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Partido Movimiento Ciudadano, Partido Nueva Alianza, Partido Movimiento de Regeneración Nacional, Partido Encuentro Social y Partido Acción Nacional. Dicho esto, describiré brevemente algunas de sus principales características y los principales postulados en materia de corrupción, si es que los tuvieron, establecidos en sus programas.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

El Partido Revolucionario Institucional es el partido con mayor antigüedad en el sistema político mexicano. Sus antecedentes se remontan a principios del siglo XX, con la constitución del Partido Nacional Revolucionario (PNR), luego convertido en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el cual, en 1949 dio paso a lo que hoy conocemos como Partido Revolucionario Institucional (PRI). Prácticamente desde su fundación y hasta el año 2000, el PRI fue el partido en el Gobierno. Actualmente, el titular del Ejecutivo (2012-2018) es de extracción priista y cuentan con una importante representación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En materia de corrupción, en su Programa de Acción, en el eje, Gobernabilidad democrática y ciudadanía efectiva, establecen, entre sus líneas de acción, la siguiente:

10. Impulsar activamente la transparencia y la rendición de cuentas. Promoveremos entre la ciudadanía y la militancia la honestidad y la racionalidad en el ejercicio de recursos públicos, incluyendo el financiamiento de los partidos y la comunicación gubernamental. El Partido se pronuncia por un combate permanente contra la corrupción y la impunidad.²⁸

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) es un partido político fundado en 1989, producto de la confluencia de diversos movimientos sociales y políticos de izquierda. Actualmente, el partido cuenta con una importante representación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y representación importante en varios estados de la República.

En materia de corrupción, en su “Programa inmediato: Otro México es posible” el PRD plantea un “*Plan para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y combatir la corrupción*”, en el que se proponen los siguientes ejes de acción:

Ejes

- I. Garantizar la publicidad de las declaraciones de impuestos, patrimoniales y de intereses de todos los servidores públicos de los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial en los tres niveles de gobierno.
- II. El PRD iniciará esta medida con todos los servidores públicos empujados de sus filas.
- III. Hacer públicas y subir a la red todos los contratos y facturas que realicen las dependencias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los tres órdenes de gobierno.
- IV. El PRD será pionero de esta acción en todos sus gobiernos, en sus grupos parlamentarios y en las estructuras ejecutivas del partido.
- V. Revocación de mandato y eliminación del fuero o inmunidad procesal a todos los servidores públicos de los poderes de la Unión iniciando con el Presidente de la República y de los servidores públicos en los ámbitos federal y local que lo ostenten.
- VI. Eliminar el tiempo de prescripción para los actos de corrupción.
- VII. Definir la responsabilidad penal de las personas morales en los actos de corrupción.

28 Programa de Acción. Partido Revolucionario Institucional. Retomado de: <http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/ProgramadeAccion2017.pdf>

- VIII. Establecer con claridad el conflicto de interés de los servidores públicos.
- IX. Que se apruebe en lo inmediato el programa de reorganización administrativa que cada cámara del Congreso debe expedir para cumplir las obligaciones genéricas y específicas de la Ley General de Transparencia.
- X. Presentar y promover la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción donde no sólo se castigue al corrupto, si no que prevenga la corrupción eliminando y/o modificando los mecanismos y procedimientos que la hacen posible.
- XI. Transparentar el gasto federal de los ramos 23 y 33, con reportes de las entidades sobre la aplicación, destino y resultados del gasto, que sean actualizados periódicamente en la red.
- XII. Disminuir el gasto corriente del gobierno mediante la eliminación del dispendio de servicios como gastos médicos mayores, telefonía celular, viáticos, gasolina y fondos revolventes. Además se debe regular los salarios de los servidores públicos para su equilibrio, disminuyendo los de altos funcionarios e incrementando los sueldos más bajos.
- XIII. Se deben disminuir drásticamente los gastos de comunicación social de las dependencias federales y de los gobiernos Estatales y Municipales.
- XIV. Las políticas de austeridad no deben impactar a la inversión productiva, la política social, y de infraestructura, que deberán fortalecerse para detonar el consumo e impulsar la generación de empleos.
- XV. El PRD impulsará la fiscalización permanente de los partidos políticos y grupos parlamentarios, de manera particular los recursos propios a través de observatorios ciudadanos”.²⁹

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

El Partido Verde Ecologista de México, es un partido político cuyos orígenes los podemos encontrar en la década de los 70s del siglo pasado con la Alianza Ecologista Nacional, que luego daría paso al Partido Verde Mexicano, antecedente inmediato de lo que hoy conocemos como Partido Verde Ecologista de México.

Actualmente, el Partido Verde cuenta con representación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

29 Partido de la Revolución Democrática. Programa inmediato: Otro México es Posible, el cual forma parte de su Programa Democrático para el Desarrollo Nacional. Retomado de: http://www.prd.org.mx/documentos/basicos/PROGRAMA_INMEDIATO.pdf

Este partido plantea en su Programa de Acción, en el apartado de “Derechos Humanos, sociales y políticos”, en lo que respecta a la corrupción y su combate, lo siguiente:

K) Administración Pública: Propugnaremos porque se de transparencia en las acciones de los funcionarios públicos, quienes están obligados a cumplir sus funciones con honestidad y eficiencia. En el caso específico de la deuda pública demandamos la investigación de su origen. Igualmente, demandamos la acción penal correspondiente para funcionarios actuales o ex-funcionarios, en caso de que resulten culpables de corrupción o despilfarro.³⁰

Partido del Trabajo (PT)

El Partido del Trabajo, es un partido político fundado en 1990 con la confluencia de diferentes movimientos sociales del país. Actualmente cuenta con representación en la Cámara de Senadores.

El Partido del Trabajo, reconoce en su Programa de Acción lo siguiente:

5.- Luchamos contra cualquier tipo de impunidad, de autoritarismo, de corrupción, de gigantismo, de despotismo burocrático y policiaco del Estado. Estamos a favor de la construcción y desarrollo de órganos de poder popular, independientes de los aparatos de Estado, que desconcentren la actividad estatal, asumiendo tareas generales y dando cauce a la iniciativa de las masas para administrar y gobernar el país, hasta que todo el poder sea del pueblo organizado. “...”Asimismo, el Partido promoverá la realización de acciones del poder público tendientes a solucionar las carencias de los distintos sectores de ciudadanos.³¹

Y continúa

6.- Luchamos contra un Estado que actúa como si la nación mexicana fuera patrimonio suyo; que ha convertido la propiedad nacional en propiedad privada, la soberanía Nacional en una supuesta soberanía del Estado. Luchamos porque las organizaciones sociales sean dueñas del manejo de las empresas y ocupen los espacios dejados por las desestatizaciones y para que la soberanía Nacional dependa del poder del pueblo mexicano más que de la fortaleza de su Estado. Porque los actores principales de la historia mexicana sean los sujetos sociales y no los detentadores del poder del Estado.

30 Partido Verde Ecologista de México. Programa. Retomado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDNormatividad/pdf/PVEM%2003%20PROGRAMA.pdf>

31 Partido del Trabajo. Programa de Acción. Retomado de: <http://partidodeltrabajo.org.mx/2017/programa-de-accion/>

La corrupción en el poder público fue auspiciada por los grupos políticos y económicos dominantes en el Estado mexicano, organizados desde 1929 en el PNR, hoy PRI. Una de las formas más corrosivas de la vida pública que impusieron fue la desmesurada asignación salarial de servidores públicos y representantes populares, que constituía un premio, prebenda y estímulo al servilismo, docilidad y protección de su régimen político; lo que a su vez provocó la nefasta subcultura del arribismo y oportunismo económico y político en los procesos participativos de la estructura de poder público y político y una grave ofensa al promedio de ingresos de los mexicanos. El régimen panista-foxista no representa, lamentablemente, ningún cambio sustancial que nos permita suponer que la alternancia en el poder sea la solución a este cáncer social.

Asimismo, nos pronunciamos por combatir la corrupción en la vida pública y evitar que los salarios de servidores públicos y representantes populares constituyan un elemento de motivación distorsionada para participar en cargos del poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y colaterales, por una reducción de estas percepciones en todos los estratos y ámbitos del poder público del Estado mexicano, para convertir esta actividad pública en un verdadero compromiso de servicio al pueblo y no un cargo para lucrar.³²

Para lo cual

6.- Promovemos políticas tendientes a erradicar el presidencialismo, el autoritarismo, el clientelismo, el neocorporativismo, la corrupción, el nepotismo, la impunidad y toda clase de violencia de cualquier aparato de Estado. Promovemos políticas que hagan respetar la democracia participativa y las iniciativas de las masas, y erradiquen el fraude electoral y la relación paternalista de dependencia respecto al Estado o cualquier partido político.³³

Partido Movimiento Ciudadano (MC)

El Partido Movimiento Ciudadano es un partido político Mexicano surgido en 2011 con la transformación del entonces Partido Convergencia. Actualmente, el partido cuenta con una importante representación en la Cámara de Diputados.

En lo que respecta al tema de la corrupción, Movimiento Ciudadano en su programa, en el eje “La reforma del Estado” entre otras cosas plantea lo siguiente:

32 Partido del Trabajo. Programa de Acción. Retomado de: <http://partidodeltrabajo.org.mx/2017/programa-de-accion/>

33 Partido del Trabajo. Programa de Acción. Retomado de: <http://partidodeltrabajo.org.mx/2017/programa-de-accion/>

[...] el régimen político, moralmente corrupto, socialmente excluyente y económicamente ineficiente, debe ser remplazado por otro sistema político eminentemente democrático que garantice la transformación estructural del Estado, lo cual implica no sólo reconocer al pueblo su poder original, sino devolverle y garantizarle los diferentes medios e instrumentos de participación en la toma de decisiones públicas que les afectan.³⁴

Asimismo, contiene un apartado sobre “Transparencia y Rendición de Cuentas”, el cual establece que:

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, son elementos claves para avanzar en la construcción de una democracia sustantiva. Es necesario que a través de la generación, sistematización y manejo de la información a la luz del escrutinio público, las autoridades sean capaces de explicar la racionalidad de sus acciones y asuman responsabilidad de las mismas,

Es por eso que Movimiento Ciudadano planteará una normatividad en materia de Transparencia acorde a las propuestas de organizaciones de la sociedad civil y especialistas[...].³⁵

Asimismo, se plantea en su programa que “Movimiento Ciudadano es el espacio para vigilar la función pública y exigirle justicia, transparencia, rendición de cuentas y gobiernos austeros. Tenemos la responsabilidad de ser una fuerza política que trabaje por el bien de todos y que colabore en aquellas iniciativas que beneficien a los ciudadanos, sin dejar de vigilar y denunciar los abusos que se puedan cometer desde el poder. Movimiento Ciudadano se asume como un medio para fiscalizar la labor de los gobiernos y defender los derechos de los ciudadanos”.³⁶

En el mismo orden de ideas, la evidente relación entre impunidad, corrupción y malos gobiernos, debe de dar lugar a la creación de un Tribunal de Rendición de Cuentas, con autonomía constitucional, que tenga la capacidad jurídica de iniciar acciones administrativas o judiciales, según sea el caso, por el manejo indebido de los recursos públicos.³⁷

34 Partido Movimiento Ciudadano. Programa de Acción. Retomado de: https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/2-2016programa_de_accion.pdf

35 Partido Movimiento Ciudadano. Programa de Acción. Retomado de: https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/2-2016programa_de_accion.pdf

36 Partido Movimiento Ciudadano. Programa de Acción. Retomado de: https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/2-2016programa_de_accion.pdf

37 Partido Movimiento Ciudadano. Programa de Acción. Retomado de: https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/2-2016programa_de_accion.pdf

En lo que respecta al eje de su programa, titulado “Poder Judicial”, se establece lo siguiente:

Realizar un saneamiento de fondo del sistema judicial nacional en todos sus niveles, para erradicar la corrupción, el nepotismo, la convivencia con mafias de litigantes inmorales y establecer un organismo que vigile y sancione a los profesionales del derecho sobre usos ilegales, prevaricaciones, privilegios por influencias políticas y contubernios de estos con los impartidores y administradores de la justicia. Un auténtico Colegio de Abogados, dotado de atribuciones, legitimidad y poder sancionador, sensibles desde la perspectiva de derechos humanos y género, al impartir justicia.³⁸

Asimismo, este tema se encuentra integrado en otros tópicos de su programa.

Por considerarlo importante, quisiera destacar lo referente a la acción de sus gobiernos, En el punto “*Austeridad, transparencia y cero tolerancia a la corrupción*” establece lo siguiente:

Porque el dinero de la gente es sagrado, los gobiernos ciudadanos están obligados a transparentar el gasto y a rendir cuentas en todo momento. Los ciudadanos deben decidir y saber en qué se gasta el dinero público.³⁹

Además, los gobiernos de Movimiento Ciudadano saben que deben ser precisamente los ciudadanos quienes determinen y definan las obras que los beneficien y los programas y acciones que promuevan, por ello es nuestra obligación adoptar medidas de austeridad que eliminen los gastos excesivos e innecesarios: topes salariales, reducción de nómina, prohibición de bonos y prestaciones abusivas, así como la reglamentación del gasto en la promoción del gobierno, entre otras.⁴⁰

Es compromiso de todos nuestros gobiernos lograr una mejor evaluación en transparencia, del inicio al final del periodo administrativo, y mantener una política de cero tolerancia a la corrupción. Ningún gobierno de Movimiento Ciudadano debe utilizar el dinero público para la promoción personal ni para servir a los intereses de particulares. Entendemos el gobierno como una responsabilidad y no como un negocio.⁴¹

38 Partido Movimiento Ciudadano. Programa de Acción. Retomado de: https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/2-2016programa_de_accion.pdf

39 Partido Movimiento Ciudadano. Programa de Acción. Retomado de: https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/2-2016programa_de_accion.pdf

40 Partido Movimiento Ciudadano. Programa de Acción. Retomado de: https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/2-2016programa_de_accion.pdf

41 Partido Movimiento Ciudadano. Programa de Acción. Retomado de: https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/2-2016programa_de_accion.pdf

Partido Nueva Alianza

El Partido Nueva Alianza es un partido político que obtuvo su registro en 2005. Actualmente cuenta con una modesta representación en la Cámara de Diputados.

En su programa de acción, en el punto 6 “Contra la corrupción”, establece lo siguiente:

Una de las más graves y persistentes transgresiones de la ley es la corrupción, que muchas veces implica en el mismo evento a autoridades y particulares. En las causas que nueva alianza abandera con diversos grupos sociales, nuestros militantes y simpatizantes denunciarán todo acto de corrupción que afecte el cabal cumplimiento de las normas, principalmente en perjuicio del interés de la población.

Nueva Alianza promoverá las reformas legales, reglamentarias y orgánicas que sean necesarias para prevenir, detectar, combatir y sancionar la corrupción. Es mucho lo que se puede lograr, en ocasiones con cambios pequeños pero significativos en la operación institucional. Así como debe perseguirse la corrupción, deben reconocerse los méritos de los servidores públicos honestos y capaces.

Las instituciones diseñadas para combatir la corrupción deben invariablemente contar con formas de participación ciudadana en la denuncia y para vigilar su desempeño y resultados.⁴²

Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)

El Partido Movimiento de Regeneración Nacional es un partido político constituido en 2014. Actualmente cuenta con una importante representación en la Cámara de Diputados.

Este partido plantea en su programa que *MORENA es una organización plural, amplia incluyente que convoca al pueblo de México a luchar por la vía pacífica para cambiar el régimen de injusticia, corrupción y autoritarismo que gobierna México.*⁴³ Más adelante señala que *MORENA lucha por cambiar el régimen de corrupción, antidemocracia, injusticia e ilegalidad que ha llevado a México a la decadencia actual que se expresa en crisis económica, política, en pérdida de valores, en descomposición social y violencia.*⁴⁴

42 Partido Nueva Alianza, Programa de Acción. Retomado de: https://nuevaalianza.org.mx/archivos_transparencia/2006-2014/FRACCION%20Ipa.pdf

43 Partido Movimiento de Regeneración Nacional. Retomado de: <http://morena.si/wpcontent/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>

44 Partido Movimiento de Regeneración Nacional. Retomado de: <http://morena.si/wpcontent/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>

Señala además, entre “los 10 puntos que articulan su proyecto y programa”, en lo que corresponde al tema de este estudio, en el punto 1 lo siguiente:

1. Por la revolución de las conciencias y un pensamiento crítico y solidario. Por una nueva corriente de pensamiento.

Frente a la degradación de la sociedad, la corrupción, el desmantelamiento de las instituciones, la destrucción de la naturaleza, el consumismo, el individualismo posesivo, la concentración de la riqueza y la deshumanización del poder, México necesita un profundo cambio político, económico, social y cultural, que pasa por un cambio moral y ético. Por ello, MORENA busca la revolución de las conciencias hacia una nueva corriente de pensamiento, crítica, solidaria, sustentada en la cultura de nuestro pueblo, en su vocación de trabajo y en su generosidad. Una moral basada en la solidaridad, el apoyo mutuo, el respeto a la diversidad religiosa, étnica, cultural, sexual, que promueva el respeto a los derechos humanos, reconozca el sentido de comunidad, el amor al prójimo y el cuidado del medio ambiente. No aceptamos el predominio del dinero, la mentira y la corrupción, sobre la dignidad, la moral y el bien común.” 45Y sigue “MORENA lucha por recuperar la ética política. La política es asunto de todos, no sólo de políticos profesionales. Es un derecho participar en los asuntos públicos y sociales. La política se ha pervertido con la corrupción, la compra del voto, el lavado de dinero, el clientelismo y el paternalismo. MORENA lucha por y a través de una ética política que pretende la paz sustentada en el bien común y el respeto, como la esencia del cambio democrático. MORENA sostiene que la felicidad no la provee la acumulación de bienes materiales sino la procuración del bienestar de tod@s.”⁴⁶

Asimismo, en el punto 2 del mismo documento llamado

“Por una ética republicana y contra la corrupción”, señala que “la vida pública, privada y social de nuestro país vive en una profunda corrupción, las instituciones se encuentran capturadas por los poderes fácticos y prevalece la impunidad de quienes cometen graves delitos en contra de las mayorías. Luchamos contra toda forma de corrupción, de utilización del poder público para el enriquecimiento personal y de grupo, contra el tráfico de influencias y el manejo de recursos públicos para beneficio de unos cuantos. Luchamos por instaurar un verdadero sentido del servicio público. Por la eliminación del dispendio de recur-

45 Partido Movimiento de Regeneración Nacional. Retomado de <http://morena.si/wpcontent/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>

46 Partido Movimiento de Regeneración Nacional. Retomado de <http://morena.si/wpcontent/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>

sos públicos, de salarios excesivos y derroche de la alta burocracia. El dispendio del gobierno ofende al pueblo. La ausencia de un régimen democrático y la impunidad hacen que se multiplique la corrupción. Luchamos porque el ejercicio del poder sea democrático, transparente y rinda cuentas a la sociedad. Que los gobiernos, sindicatos, partidos, organizaciones empresariales, iglesias, medios de comunicación electrónica, grandes empresas transparenten el origen y manejo de sus recursos y rindan cuentas a la sociedad.⁴⁷

A su vez, en el punto 6

Por la democratización y el acceso a los medios de comunicación Masiva” señala que “es inaceptable que unas cuantas empresas posean el control de la televisión y de la radio, y administren la ignorancia en el país en función de sus intereses. Televisa y TV Azteca controlan el 90% de la televisión y 9 grupos poseen 80% de la radio en México. El Estado debe hacer cumplir el mandato constitucional de garantizar el derecho a la información. La manipulación de los medios de comunicación por la oligarquía es uno de los principales obstáculos para instaurar la democracia en el país. Los dueños de los medios no sólo protegen el régimen antidemocrático y de corrupción, sino como en las pasadas elecciones, buscan imponer gobernantes para el beneficio de sus empresas.”⁴⁸

Por lo cual, entre otras cosas,

MORENA lucha por democratizar el acceso a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías.⁴⁹

Partido Encuentro Social

El Partido Encuentro Social es un partido político con registro desde 2014. Actualmente cuenta con una modesta representación en la Cámara de Diputados.

En su Programa de acción, en lo que se refiere a corrupción, plantea, en el punto 1 “acciones contra la pobreza” inciso a) “acciones para el desarrollo social” en su numeral 8 lo siguiente *evitar mediante acciones de política pública, todos aquellos factores que impiden a los ciudadanos desarrollar su pleno potencial, como es el caso de la corrupción, los oligopolios,*

47 Partido Movimiento de Regeneración Nacional. Retomado de <http://morena.si/wpcontent/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>

48 Partido Movimiento de Regeneración Nacional. Retomado de <http://morena.si/wpcontent/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>

49 Partido Movimiento de Regeneración Nacional. Retomado de <http://morena.si/wpcontent/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>

*las estructuras corporativistas- clientelares cuya finalidad es la extracción de rentas, la violencia y la inseguridad.*⁵⁰

Asimismo, contempla un apartado específico denominado “Acciones en Transparencia y Rendición de cuentas para el combate a la corrupción y buen gobierno” en el cual establece lo siguiente:

En encuentro social impulsamos 3 ejes en materia de Transparencia y Acceso a la Información como elementos trascendentales para el combate a la corrupción siendo los siguientes:

El primer eje es la consolidación, en la que proponemos que el IFAI, debe consolidar el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SINAT), a fin de asegurar su adecuado funcionamiento, caracterizado por su alto compromiso por la sociedad y tendiente, en todo momento, a fortalecer el ejercicio de los derechos y la rendición de cuentas. Para lo cual debe implementarse una reforma constitucional en materia de transparencia. De igual forma, se debe construir, a través de acciones coordinadas de los organismos garantes, un Sistema Nacional capaz de garantizar, mediante procedimientos, mecanismos e instrumentos estandarizados, el ejercicio de los derechos de acceso a la información, protección de datos personales y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Todo lo cual deberá orientarse a mayor y mejor gestión de los sistemas de información, mayor gestión presupuestal, mejores procesos de transparencia, mayor monitoreo de los servidores públicos, evaluación y fiscalización.

Segundo, la estandarización, tiene como objetivo homologar los mecanismos, instrumentos, formatos y criterios de resolución de los organismos garantes, a fin de unificar la protección y ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos, así como las obligaciones de transparencia. Creemos que se deben homologar las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, a fin de que las personas puedan acceder a la información independientemente del lugar en donde se encuentre y del sujeto obligado que posea la información, favoreciendo en todo momento la política de datos abiertos.

Debemos permitir que las personas puedan ejercer sus derechos de acceso a la información y de protección de datos personales desde un solo sitio, garantizando información confiable y certera. [...]

En el tercer eje, empoderamiento ciudadano, es fundamental empoderar al ciudadano, con el propósito de incentivar su participación en los asuntos públicos e interesarse en el uso que den los sujetos obligados a

50 Partido Encuentro Social. Retomado de: <http://189.254.114.120/presidencia/Paccion.pdf>

sus datos personales. Es necesario fomentar una educación ciudadana sobre el contenido y ejercicio de sus derechos a la información y protección de datos, así como a los sujetos obligados respecto de sus obligaciones. Es importante maximizar los niveles de satisfacción del ciudadano en términos de calidad, comunicación efectiva, oportunidad y eficacia.⁵¹

Para lo cual plantea las siguientes propuestas:

1. Crear un nuevo marco jurídico que rija la actuación del organismo federal y coadyuve a la promulgación de una Ley General de Transparencia.
2. Contar con los procesos de tecnologías de la información necesarios para asegurar la continuidad, disponibilidad, integridad y confidencialidad de los sistemas de Acceso a la Información.
3. Colaborar con los medios de comunicación para impulsar la difusión de la transparencia en México.
4. Implementar mecanismos de coordinación, interacción y comunicación entre los organismos garantes de las entidades federativas
5. Proponer la creación del Portal Nacional de Transparencia, en el que se integren todas las dependencias del gobierno y organismos obligados, favoreciendo el principio de máxima publicidad
6. Fortalecer el funcionamiento de los órganos de transparencia locales, articulando los sistemas de transparencia en los Estados.
7. Fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil para la implementación de mecanismos de vigilancia del actuar gubernamental.
8. Propiciar el reconocimiento de las autoridades que tengan mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas.
9. Transparentar el destino de los impuestos, su información debe presentarse como datos abiertos a todo el público y, aprovechando la tecnología, en tiempo real
10. Asegurar el respeto y resguardo de los datos personales. En el caso de autoridades o instituciones que la soliciten deben garantizarse candados que impidan el uso para fines personales.⁵²

En lo correspondiente a “Acciones para un buen Gobierno” plantea las propuestas que a continuación se describen:

51 Partido Encuentro Social. Retomado de: <http://189.254.114.120/presidencia/Paccion.pdf>

52 Partido Encuentro Social. Retomado de: <http://189.254.114.120/presidencia/Paccion.pdf>

1. Modernizar los esquemas de gestión de las demandas ciudadanas, garantizando su eficiente y eficaz atención
2. Propiciar una forma de gobierno que fomente la inclusión de ideas de diferentes partidos políticos.
3. Propiciar mecanismos que permitan distinguir los asuntos propios del Estado de los asuntos de Gobierno.
4. Profesionar la administración pública con servicios profesionales de carrera transparentes y no sujetos a reglas burocráticas excesivas.
5. Fomentar la confianza en las instituciones públicas, ello a partir de la promoción de mejores decisiones y acciones gubernamentales basadas en el interés público.
6. Fortalecer las relaciones entre ciudadanía y gobierno, con base en apertura gubernamental que propicie la transparencia y rendición de cuentas.
7. Promover la ampliación de cobertura y calidad de los servicios proveídos por el gobierno.
8. Incentivar la inversión, la generación y mejor distribución de riqueza y mayor empleo mediante estructuras institucionales que den certeza a los inversionistas.
9. Simplificar los trámites para desincentivar la corrupción, innovando a través de plataformas tecnológicas que simultáneamente transparenten los trámites.
10. Buscar la reducción del gasto corriente de la administración pública.
11. Fomentar la participación de empresas mexicanas en las adquisiciones del gobierno.⁵³

Por otra parte, en el punto VII titulado “Acciones para la transformación de la cultura política y la necesidad de un nuevo liderazgo”, plantea, entre otras cosas, lo siguiente:

La política ha de redignificarse, su concepto se ha pervertido tanto que ha llegado a considerarse como exclusiva de los políticos, muchas veces vinculada con la corrupción. La política como ese espacio donde deliberamos y tomamos decisiones que nos afectan en conjunto, requiere de sus mejores ciudadanos; hombres y mujeres comprometidos con el país que queremos.⁵⁴

53 Partido Encuentro Social. Retomado de: <http://189.254.114.120/presidencia/Paccion.pdf>

54 Partido Encuentro Social. Retomado de: <http://189.254.114.120/presidencia/Paccion.pdf>

Para lo cual, propone, entre otras cosas, lo siguiente:

1. Ampliar la participación de los mexicanos en la actividad política de forma que no se limite de manera exclusiva a los procesos electorales.
2. Fomentar la educación cívica y ética en los programas escolares de la educación formal básica, como una materia obligatoria.
3. Impulsar reformas para que los partidos políticos sean sujetos obligados a transparentar el uso de los recursos y a rendir cuentas de manera permanente.
4. Propiciar una forma de gobierno que fomente las Coaliciones de Gobierno sólidas previas o posteriores a las elecciones.
5. Propiciar mecanismos que permitan distinguir los asuntos propios del Estado de los asuntos de Gobierno.
6. Profesionalizar la administración pública con servicios profesionales de carrera transparentes y no sujetos a reglas burocráticas excesivas.
7. Apoyar activamente los esfuerzos de los mexicanos en el extranjero para hacer valer sus derechos humanos
8. Apoyar activamente los esfuerzos de inversionistas mexicanos en el extranjero para que no sean sujetos de prácticas discriminatorias.
9. Participar, promover, adoptar y/o crear mecanismos de cooperación internacional que hagan eficaz y eficiente el combate al crimen organizado transnacional.
10. Participar, promover, adoptar y/o crear mecanismos de cooperación internacional que ayuden a regular conductas antiéticas de corporaciones y empresas transnacionales.
11. Fomentar la organización de la sociedad a partir de la cual se participe en las decisiones y acciones de gobierno que se tomen en las comunidades, barrios y colonias.⁵⁵

Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional es un partido surgido en 1939. Es quizá, el segundo partido con mayor antigüedad en el sistema político mexicano. En el año 2000 y 2006 este partido ganó la Presidencia de la República. Actualmente, cuentan con una importante representación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

55 Partido Encuentro Social. Retomado de: <http://189.254.114.120/presidencia/Paccion.pdf>

En su plataforma 2015-2018,⁵⁶ el Partido Acción Nacional plantea en su punto número 1 “*Combate total a la Corrupción y Fortalecimiento institucional*” lo siguiente:

La lucha contra la corrupción, el enriquecimiento ilícito y el uso indebido de recursos públicos sigue siendo una agenda pendiente en México. A pesar del avance alcanzado en los gobiernos de Acción Nacional, en muchos estados donde no existen contrapesos institucionales o legislativos, gobiernos y gobernantes siguen incurriendo en prácticas ilícitas con absoluta impunidad y pareciera que sólo reciben castigo por razones políticas cuando sus excesos son inocultables, innegables y escandalosos.

En el ámbito federal los retos siguen siendo igual de importantes, sobre todo para impedir que muchas prácticas que empezaban a ser erradicadas regresen, y especialmente para evitar la impunidad y garantizar el cumplimiento de la ley y el castigo a los malos funcionarios y gobernantes.

Deploramos que como toda organización humana, en nuestro partido ha habido personas que incurrieron en faltas que ofendieron a los mexicanos. Con certeza hacemos frente a esta situación y reiteramos nuestro compromiso histórico de luchar frontalmente contra la corrupción.

La corrupción es un grave lastre sistémico para la democracia, para la estabilidad económica, para el desarrollo y para la calidad de vida de los mexicanos. En los últimos años se ha acelerado un círculo vicioso: La corrupción socava a las instituciones democráticas y cuando éstas son débiles, propician la corrupción.⁵⁷

Para lo cual, en lo que se refiere propiamente a las acciones Anticorrupción proponen:

Iniciativa anticorrupción

Es fundamental que los distintos mecanismos, instancias y procedimientos definidos en la iniciativa para la creación del sistema anticorrupción se implementen correctamente, por lo que vigilaremos su cabal aplicación para que este sistema produzca resultados tangibles en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, para estimular conductas honestas y castigar actos deshonestos.

56 Para el caso del Partido Acción Nacional utilizamos el documento titulado “Plataforma electoral 2015 -2018”, debido a que la información programática del partido, no se encontraba disponible al momento de la realización de este estudio. Sin embargo, para los fines que se persiguen, consideramos que no se afecta de ninguna manera la utilización de dicho documento.

57 Partido Acción Nacional. Plataforma Electoral 2015-2018. Retomado de <http://frph.org.mx/wpcontent/uploads/2015/01/Plataforma2015-2018.pdf>

- 1.1. Modificar y generar legislación necesaria para la creación e implementación por completo del Sistema Nacional Anticorrupción, en concordancia con la propuesta de reforma que, con el apoyo de importantes organizaciones de la sociedad civil, elaboramos y presentamos a la Cámara de Diputados a principios de noviembre de 2014, con el fin de modificar los artículos 22,73,74,76,79,109,113,114,116 y 122 de la Constitución, dando estricto seguimiento a la implementación de dicho sistema y promoviendo la participación ciudadana a partir de la denuncia de los actos de corrupción de los gobiernos.
- 1.2. Expedir las leyes secundarias y los distintos odenamientos que permitan crear y cumplir con los objetivos del Consejo Nacional para la Ética Pública del Comité de Participación Ciudadana, así como de los observatorios ciudadanos que de él se desprendan, en los términos de autonomía y competencia expresados en la iniciativa panista, y deformados o anulados en el Dictamen que el PRI impulsó en la Cámara de Diputados.
- 1.3 Armonizar las facultades de sanción de las contralorías municipales, estatales y federal, ampliando facultades a tribunales y aplicando todo el Sistema Anticorrupción en el ámbito local.
- 1.4 Reformar los artículos 108 y 109 de la Constitución para impedir que los servidores públicos puedan usar su inmunidad procesal para evadir la acción de la justicia.⁵⁸

En lo que tiene que ver con acciones de Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana plantean lo siguiente:

La mejor manera de garantizar el buen uso de los recursos públicos y la eficiencia del gobierno es promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, porque así se generan bases sólidas para que entre todos vigilemos las decisiones tomadas y su orientación al bien común. Por ello, proponemos:

- 1.5 Reformar la Ley de Consulta Popular con el objetivo de garantizar el pleno derecho de los ciudadanos a la realización de una consulta y de este modo evitar una interpretación limitada y regresiva de sus fundamentos legales.
- 1.6 Realizar las reformas necesarias para la implantación de observatorios ciudadanos que le permitan a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos participar en el seguimiento de la gestión pública.
- 1.7 Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la supervisión del gasto de los recursos públicos de los tres órdenes de gobierno.

58 Partido Acción Nacional. Plataforma Electoral 2015-2018. Retomado de <http://frph.org.mx/wpcontent/uploads/2015/01/Plataforma2015-2018.pdf>

1.8 Fortalecer los mecanismos previstos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental y en la Ley de Obras Públicas y Servicios para asegurar la transparencia y rendición de cuentas en torno al uso eficiente de los recursos destinados a la creación de la infraestructura y obra pública en México.

Articular as iniciativas panistas sobre el Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Anticorrupción y del Sistema Nacional de Transparencia para una mejor rendición de cuentas y disuadir efectivamente la corrupción.

1.8 Aprobar las leyes secundarias en materia de transparencia y acceso a la información pública, de protección de datos personales y de archivos, con el fin de salvaguardar la existencia, disponibilidad y acceso de la información, así como el trato adecuado de los datos personales.

1.9 Modificar el formato del informe presidencial con el propósito de que el titular del Ejecutivo conozca las opiniones de los legisladores y tenga la obligación de responderlas.

1.10 Establecer en la legislación respectiva mecanismos claros de rendición de cuentas para los entes reguladores de los distintos sectores: energético, competencia, acceso a información y protección de datos y telecomunicaciones.

1.11 Aprobar la Ley de Propaganda Gubernamental que regule el uso y gasto en comunicación social de los tres poderes de la Unión.⁵⁹

En síntesis, podemos decir que:

- Por su esencia pueden servir como puente entre el entorno y el sistema político.
- Todos los partidos políticos mexicanos, en mayor o menor medida, han retomado la percepción del entorno de altos niveles de corrupción en el país.
- Han planteado en sus programas una serie de postulados de distinto tipo para combatir la corrupción en el país.
- Estos postulados en muchas ocasiones se han convertido en propuestas legislativas, institucionales y de política pública.⁶⁰

59 Partido Acción Nacional. Plataforma Electoral 2015-2018. Retomado de <http://frph.org.mx/wpcontent/uploads/2015/01/Plataforma2015-2018.pdf>

60 No es objeto de este estudio analizar las propuestas legislativas, de cambio institucional o de políticas públicas concretas que los partidos han planteado en materia de combate a la corrupción. Lo que queremos es resaltar que los partidos políticos, como puente entre el entorno y el

El siguiente cuadro, hace una breve síntesis de todo lo mencionado anteriormente.

| Partido político | Retoma la corrupción Principales postulados en su programa | |
|--|--|---|
| Partido Revolucionario Institucional (PRI) | Sí | Impulsar la transparencia y la rendición de cuentas. Promover la honestidad entre sus militantes. Combatir permanentemente la corrupción y la impunidad |
| Partido de la Revolución Democrática (PRD) | Sí | Plan para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y combatir la corrupción |
| Partido Verde Ecologista de México (Partido Verde) | Sí | Transparencia Acciones penales en casos de corrupción |
| Partido del Trabajo (PT) | Sí | Cambio de régimen Combate a la corrupción |
| Partido Movimiento Ciudadano (MC) | Sí | Cambio de régimen Impulsar la transparencia y rendición de cuentas. Cero tolerancia a la corrupción |
| Partido Nueva Alianza | Sí | Denuncia ante actos de corrupción Promoción de reformas legales, reglamentarias y orgánicas para prevenir, detectar, combatir y sancionar la corrupción. Reconocer los méritos de servidores públicos honestos. |
| Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) | Sí | Cambio de Régimen Cambio político, económico, social, cultural, moral y ético Recuperar la ética política Luchar contra la corrupción Transparencia y rendición de cuentas |

Continúa...

sistema político han recogido la percepción de la corrupción en México y han planteado una serie de postulados para su combate. Asumiendo que muchos de los cuales, se materializarán en propuestas legislativas, institucionales y/o de política pública.

| Partido político | Retoma la corrupción Principales postulados en su programa | |
|--------------------------|--|---|
| Partido Encuentro Social | Sí | Evitar la corrupción de Transparencia y acceso a la información Rendición de cuentas Buen gobierno Transformación de la cultura política |
| PAN | Sí | Combate a la corrupción Fortalecimiento institucional Transparencia y rendición de cuentas Participación ciudadana |

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de los programas de los partidos políticos.

Ahora, revisaremos el papel que algunas organizaciones de la sociedad civil han desempeñado en la materia.

Sociedad Civil y combate a la corrupción en México

Como quedó demostrado en apartados anteriores, México se percibe como un país corrupto. Para hacer frente a ello, además de los partidos políticos, diversas organizaciones de la sociedad civil se han constituido para atender, desde distintos ámbitos, diversos aspectos para combatir la corrupción en éste país.

En este apartado, describiremos brevemente la actuación, objetivos y principales programas o ejes de acción, de las organizaciones Transparencia Mexicana, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, México Evalúa y la Red por la Rendición de Cuentas, para luego, analizaremos brevemente un caso en el que estas organizaciones, junto con otras tantas, desarrollaron una propuesta denominada Iniciativa Ciudadana 3 de 3.⁶¹

Transparencia Mexicana

Transparencia Mexicana es una organización no gubernamental constituida en 1999 para atender el fenómeno de la corrupción en éste país. Entre sus principales objetivos destacan:

61 No omito destacar que estas son solo algunas organizaciones que atienden el fenómeno de la Corrupción en México.

Promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto a la legalidad. Para ello, busca mejorar la comprensión de dicha cultura, así como los retos que una ética social supone. En este sentido, la discusión ética no trata sólo de la convicción interior, sino también de una nueva relación con la colectividad.

Analizar e integrar propuestas en torno al aparato educativo y al sistema de valores. No todo puede estar normado. Es por ello que Transparencia Mexicana se interna en el terreno de la cultura cívica y los valores de los mexicanos. Entender los valores de transparencia y respeto a la legalidad que, tanto el sistema educativo, como los medios y la familia transmiten, es una tarea esencial para producir una nueva cultura en contra de la corrupción.

Establecer alianzas y redes de combate a la corrupción. Tanto en el ámbito internacional, a través de Transparency International, como en los distintos estados del país, Transparencia Mexicana busca establecer coaliciones que promuevan políticas concretas para reducir los márgenes de corrupción.

Mantener una vocación de servicio y asesoría. Los objetivos de Transparencia Mexicana incluyen la generalización de medidas exitosas para combatir la corrupción. Para ello, busca asesorar a los organismos involucrados en decisiones con riesgo de corrupción, con información y acciones concretas que permitan reducirlo.

Definir algunas de las acciones necesarias para fortalecer la constitucionalidad de la vida pública y privada en el país. Se trata de generalizar la defensa de la legalidad como una forma institucionalmente eficaz y económicamente rentable de participar en sociedad.⁶²

Para cumplir con sus objetivos, la organización ha desarrollado un conjunto de programas que se mencionan y describen a continuación:

Programas desarrollados por Transparencia Mexicana

Programa de Diagnóstico, Medición y evaluación de Impacto

Unidad de Monitoreo de Procesos

Programa de Convenciones y Mecanismos Internacionales Anticorrupción

Programa Sectorial en Educación y Rendición de Cuentas

Programa de Integridad en el Financiamiento Climático

Programa Editorial

62 Transparencia Mexicana. Retomado de: <https://www.tm.org.mx/objetivos/>

Programas desarrollados por Transparencia Mexicana

Iniciativa para el fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas sociales

Programa de investigación sobre ciudadanía y mercados

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana

Programa de Diagnóstico, Medición y evaluación de Impacto

A decir de la información contenida en la página web de la organización, el programa *dio inicio en diciembre de 1999 y tiene por objetivo realizar el diagnóstico y el seguimiento de distintos aspectos del fenómeno de la corrupción por medio de diversas herramientas.*⁶³

Además, *“desde 2001, cada dos años (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010), Transparencia Mexicana publica el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), el cual mide la corrupción que afecta a los hogares [...]”.*⁶⁴ *“Éste registra la corrupción en servicios ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por empresas particulares; utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción; se calcula a partir de los datos proporcionados por los jefes de hogar que utilizan cada uno de los servicios medidos, a nivel nacional, por entidad federativa y para cada uno de los 35 trámites y servicios públicos; por último, permite distinguir variaciones en los niveles de corrupción de acuerdo con las características demográficas sociales y económicas de la población”.*⁶⁵

Programa de Convenciones y Mecanismos Internacionales Anticorrupción

Dicho programa surgió en 2009 y tiene por objeto *“medir el avance del país en la implementación de las convenciones internacionales anticorrupción a través de un sistema de indicadores”.*⁶⁶

63 Transparencia Mexicana. Retomado de: <https://www.tm.org.mx/programas-de-diagnostico-medicion-y-evaluacion-de-impacto/>

64 Transparencia Mexicana. Retomado de: <https://www.tm.org.mx/programas-de-diagnostico-medicion-y-evaluacion-de-impacto/>

65 Transparencia Mexicana. Retomado de: <https://www.tm.org.mx/programas-de-diagnostico-medicion-y-evaluacion-de-impacto/>

66 Retomado de: <https://www.tm.org.mx/programa-de-convenciones-y-mecanismos-internacionalesanticorrupcion/>

Programa sectorial de Educación y Rendición de Cuentas

Dicho programa surgió en 2007 y tiene por objeto “contribuir a fortalecer la capacidad institucional en materia de transparencia, colaborando con la Secretaría de Educación Pública (SEP), la comunidad educativa, organizaciones sociales y ciudadanos en general, en el diseño e implementación de mecanismos de rendición de cuentas y en el monitoreo de procesos y actividades del sector educativo”.⁶⁷

Programa Editorial

A decir de la organización “El Programa Editorial surgió en 2011 por iniciativa del Consejo Rector de Transparencia Mexicana con el objetivo de difundir en medios impresos y electrónicos el trabajo que hacemos en la organización. Algunos de estos materiales se llevan a cabo en alianza con otras instituciones y organizaciones, así como con expertos en los temas que abordan las publicaciones”.⁶⁸

Iniciativa para el fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales

Dicha iniciativa tiene como finalidad “contribuir a reforzar los criterios de protección de los programas sociales, a través de una plataforma de información pública, neutral e independiente que establece una serie de atributos mínimos de institucionalidad de la política social”.⁶⁹

Programa de investigación sobre ciudadanía y mercados

Este programa tiene como objetivo “analizar en profundidad y reflexionar sobre las relaciones emergentes que se dan entre la ciudadanía, el sector privado y los gobiernos con la finalidad de contribuir al debate a nivel global y construir así sociedades más transparentes, inclusivas y justas”.⁷⁰

Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad

Mexicanos contra la Corrupción y la impunidad es una organización de la sociedad civil que tiene como objetivo contribuir a “la consolidación del Estado de Derecho en México a través una agenda integral dedicada a

67 <https://www.tm.org.mx/programa-sectorial-en-educacion-y-rendicion-de-cuentas/>

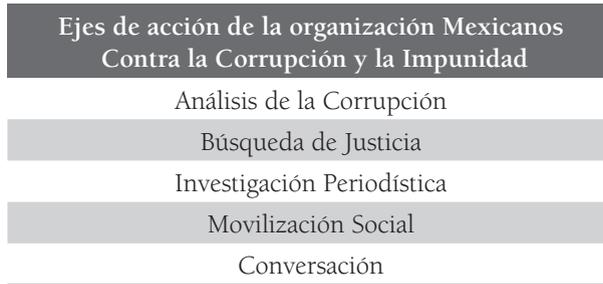
68 <https://www.tm.org.mx/programa-editorial/>

69 <https://www.tm.org.mx/ipro/>

70 <https://www.tm.org.mx/cym/>

*prevenir, denunciar, sancionar y erradicar la corrupción e impunidad sistémicas que prevalecen en los sistemas público y privado de nuestro país”.*⁷¹

Para cumplir con su objetivo, la organización desarrolla sus actividades en torno a un conjunto de ejes que se mencionan y describen a continuación.



Fuente: elaboración propia con datos de MCCI

Análisis de la Corrupción

Bajo este eje, la organización “*exhibe las principales causas de la corrupción, cuantifica sus costos y consecuencias y propone soluciones. Genera información útil para alentar la rendición de cuentas y denuncia de redes de corrupción. Da seguimiento y evalúa los esfuerzos gubernamentales en la materia. Elabora propuestas de reforma legal, de política pública e institucionales*”.⁷²

Búsqueda de justicia

Bajo este eje, la organización “*utiliza el derecho como instrumento para prevenir y combatir la corrupción e impunidad y promover la cultura de la legalidad, impulsa acciones legales para apoyar la consolidación de un Estado libre de corrupción e impunidad. Exige, a través del derecho, que las autoridades cumplan sus obligaciones en materia anticorrupción*”.⁷³

Investigación periodística

Bajo este eje, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad “*Investiga actos y redes de corrupción en el sector público y privado. Evidencia las estructuras que posibilitan actos de corrupción. Genera y mantiene en la*

71 Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Retomado de: <https://contralacorrupcion.mx/quienes-somos/#aliados-estrategicos>

72 <https://contralacorrupcion.mx/quienes-somos/>

73 <https://contralacorrupcion.mx/quienes-somos/>

*agenda pública un debate informado sobre las reformas necesarias para erradicar la corrupción. Contribuye a fortalecer la conciencia de que es posible investigar, denunciar y abatir la corrupción”.*⁷⁴

Movilización social

Bajo este rubro, la organización “*busca informar, concientizar, empoderar y activar a la población en torno a un movimiento que busca dejar atrás la apatía, la frustración y la complicidad, así como abonar al fortalecimiento de una cultura de la legalidad. Construye una relación de apoyo mutuo entre la organización, los ciudadanos y otros socios estratégicos para promover la colaboración en diferentes ámbitos orientada a potenciar la participación activa y la procuración de fondos. Impulsa el establecimiento de capítulos regionales o estatales para encauzar los esfuerzos locales en una movilización nacional*”.⁷⁵

Conversación

Bajo este rubro, la organización busca establecer “*una relación de apoyo mutuo entre la organización y los ciudadanos, al ofrecer información, vinculación y plataformas donde los ciudadanos contribuyen mediante la denuncia, la difusión y fondos para sostener el esfuerzo*”.⁷⁶

México Evalúa

México Evalúa se describe como una organización que tiene como objetivo trabajar para “*eleva la efectividad y calidad de la gestión gubernamental a través del análisis del diseño de las políticas públicas, del monitoreo de su operación, y de la evaluación de sus resultados*”⁷⁷. Para lo cual generan un conjunto de “*métricas, análisis y propuestas de mejora de estas políticas*”⁷⁸. Asimismo buscan incidir en las resoluciones de los tomadores de decisiones.

Para cumplir con su objetivo, desarrollan sus actividades en torno a los siguientes ejes programáticos:

74 <https://contralacorrupcion.mx/quienes-somos/>

75 <https://contralacorrupcion.mx/quienes-somos/>

76 <https://contralacorrupcion.mx/quienes-somos/>

77 México Evalúa. Retomado de: <http://mexicoevalua.org/nosotros/>

78 México Evalúa. Retomado de: <http://mexicoevalua.org/nosotros/>

Ejes programáticos de la organización
México Evalúa

Gasto público

Anticorrupción

Seguridad y Justicia

Educación

Fuente: elaboración propia con datos de México Evalúa.

Anticorrupción

A decir de la organización “el Programa de Anticorrupción tiene como fin impulsar mecanismos de transparencia en el manejo de las políticas públicas, fortalecer nuestro sistema de rendición de cuentas, así como fomentar el combate eficaz contra la corrupción”.⁷⁹ “En este sentido, busca ampliar el entendimiento sobre las consecuencias del mal manejo de las políticas públicas, evalúa la efectividad e implementación de los instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción existentes, analiza las experiencias locales e internacionales en la materia con el fin de proponer medidas de mejora de estos instrumentos, y promueve el debate público sobre el asunto en las instancias legislativas y ejecutivas correspondientes, con el fin de incidir en sus decisiones”.⁸⁰

Red por la Rendición de Cuentas

Como su nombre lo indica, la Red por la Rendición de Cuentas es una red integrada por miembros de “organizaciones sociales, de universidades y centros de investigación superior y de instituciones públicas [...]”,⁸¹ que tiene como objetivo “promover y construir una verdadera política de rendición de cuentas de largo aliento para el país y contribuir a crear el contexto de exigencia —público, crítico y propositivo— para que ese propósito sea posible”.⁸²

El siguiente cuadro sintetiza los objetivos y principales acciones de las organizaciones estudiadas:

79 México Evalúa. Retomado de <http://mexicoevalua.org/home-full-screen/anticorrupcion/>

80 México Evalúa. Retomado de <http://mexicoevalua.org/home-full-screen/anticorrupcion/>

81 MERINO, Mauricio. ¿Qué es la red por la rendición de cuentas?, junio 2011. Retomado de: <http://rendiciondecuentas.org.mx/que-es-la-red-por-la-rendicion-de-cuentas/>

82 Merino (2011).

| Actores | Objetivos | Principales acciones |
|---|--|---|
| Transparencia Mexicana | Promover la consolidación de una cultura ciudadana. Combatir la corrupción. | Elaboración de Indicadores. Medición del cumplimiento del país en compromisos derivados de instrumentos internacionales en la materia. Asesoría a diversos actores y autoridades. |
| Mexicanos contra la corrupción y la impunidad | Consolidar el Estado de Derecho en México a través de la prevención, denuncia, sanción y erradicación de la corrupción y la impunidad en el país. | Análisis de la Corrupción. Búsqueda de justicia. Investigación periodística. Movilización y empoderamiento. |
| México Evalúa | Elevar la efectividad y calidad de la gestión gubernamental a través del análisis del diseño de las políticas públicas, del monitoreo de su operación, y de la evaluación de sus resultados. | Programa anticorrupción. |
| Red por la Rendición de Cuentas | Promover y construir una verdadera política de rendición de cuentas de largo aliento para el país. | Integrar y coordinar esfuerzos de organizaciones sociales, de universidades y centros de investigación superior y de instituciones públicas interesadas en el tema. |

Fuente: elaboración propia con datos recogidos de las páginas web de las organizaciones .

Luego de una breve reseña de cuatro organizaciones de la sociedad civil mexicana que realizan acciones para el combate a la corrupción en México podemos decir que:

- Estas organizaciones retoman la percepción de que México es un país corrupto.

- Desarrollan programas y acciones para enfrentar dicho fenómeno,
- Pueden servir como puente entre el entorno y el sistema político;
- Pueden tener algún tipo de incidencia en el sistema político mexicano.

Para entender de mejor manera el último punto, desarrollaré como ejemplo, algunos de los principales elementos del caso de la denominada iniciativa ciudadana 3 de 3.

Iniciativa ciudadana de Ley 3 de 3⁸³

Un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos se dieron a la tarea de recabar al menos 120 mil firmas para presentar al Congreso de la Unión, la “Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas”.⁸⁴

Dicha propuesta de ley fue redactada por un grupo de especialistas y organizaciones, entre las que destacan las 4 organizaciones antes estudiadas. La propuesta tenía entre sus objetivos, establecer “*la obligación de presentar las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal para todo funcionario, de forma periódica y pública. [Establecer] Directrices para la conducta ética esperada de los servidores públicos. [Definir] Un marco de responsabilidades único para todo el país y los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno y órganos autónomos. Medidas preventivas basadas en las mejores prácticas internacionales y sanciones para evitar que el sector privado participe de actos de corrupción. Mecanismos para que los ciudadanos puedan denunciar actos de corrupción de manera segura y anónima. [Establecer] Una clasificación de los 10 actos de corrupción grave: soborno, desvío de fondos públicos, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento oculto, obstrucción de justicia, colusión, uso ilegal de información falsa o confidencial, nepotismo y conspiración para cometer actos de corrupción. Dotar de los recursos y herramientas necesarias para la investigación*

83 Esta iniciativa se dio en el marco de una discusión legislativa más amplia, que contemplaba la creación de varias Leyes Generales y Federales luego de la reforma constitucional por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción.

84 Es importante destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 71 lo siguiente: “Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes” Retomado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

*efectiva de actos de corrupción a las autoridades responsables. Creación de una plataforma digital que centralice información de cualquier órgano de gobierno necesaria para la investigación. Sanciones severas para servidores públicos que cometan actos de corrupción y una lista negra de consulta obligatoria. Mayor coordinación entre las autoridades responsables de investigar y sancionar actos de corrupción. Aprovechando la experiencia de más de 90 autoridades fiscalizadoras e investigadoras a nivel nacional”.*⁸⁵

Luego de una fuerte campaña de recolección de firmas y de cumplir los requisitos contemplados en la legislación, la iniciativa de ley 3 de 3 ingresó al legislativo para su posterior discusión. No es motivo de este apartado analizar el desenlace legislativo de dicha propuesta, lo que intento rescatar aquí es la posibilidad que tuvieron un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y personalidades que realizan acciones para combatir la corrupción en México de:

- Atender y entender el entorno de alta percepción de la corrupción en el país,
- Organizarse y generar una propuesta legislativa para robustecer el marco jurídico nacional en esta materia.

Llegados a este punto, la siguiente pregunta que resulta pertinente hacernos es ¿Cómo se procesan en el sistema político estas demandas y planteamientos de distintos actores para hacer frente al fenómeno de la corrupción en México y que propuestas concretas han surgido? Intentar responder esta pregunta será el objeto del siguiente apartado.

Sistema político mexicano y sus reacciones para hacer frente al problema de la corrupción: Procesamiento y Outputs

Iniciaremos este capítulo, haciendo un breve análisis sobre las principales características del sistema político mexicano. Posteriormente, haremos un breve recorrido para identificar las acciones y los principales cambios legislativos, institucionales y de política pública que se han concretado recientemente para atender el fenómeno de la corrupción en México, luego de una serie de reformas constitucionales y legislativas y la creación de nuevas leyes en el marco de lo que se conoce como Sistema Nacional Anticorrupción.

85 Retomado de <http://ley3de3.mx/es/quienes-somos/>. Los corchetes son notas del autor

Siguiendo la Teoría de Sistemas, trataremos de identificar cómo ha reaccionado el sistema político mexicano a las demandas del entorno en materia de corrupción y qué propuestas ha planteado, es decir, que outputs se han propuesto.

Antes de iniciar, me gustaría, sin embargo, hacer algunas acotaciones. Por estar fuera de los fines que se persiguen en este estudio, no se analizarán las maneras en cómo se han procesado en el sistema político mexicano las distintas propuestas, inquietudes y demandas del entorno y de distintos actores en materia de corrupción. Tampoco se analizarán las motivaciones de por qué ciertas propuestas han sido aprobadas y puestas en práctica para atender dicho fenómeno y otras, que a nuestro juicio, o a juicio de muchos, son de mayor alcance, no se han aprobado o se han desvanecido⁸⁶ a la hora de su aprobación y puesta en práctica para entender el fenómeno en estudio.

Otra acotación. En México, la corrupción no es un problema nuevo. Por tanto, es importante reconocer los esfuerzos que en los últimos años, tanto en el poder ejecutivo, como en el legislativo y en el poder judicial de México, se han llevado a cabo para atender y hacer frente a dicho fenómeno. Es decir, la lucha contra la corrupción no es reciente, tiene sus propios antecedentes al igual que las formas de enfrentar dicho fenómeno.

Dicho lo anterior comenzaré con la descripción de los principales rasgos del sistema político mexicano.

Sistema político mexicano

Primero. Utilizando la clasificación de Sartori (Sartori 1996), México tiene un sistema político presidencial dividido en 3 poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. A continuación describiremos brevemente las principales características de los dos primeros.

Poder Ejecutivo

El titular del poder ejecutivo o presidente de la República, es electo cada seis años por votación libre y directa. Actualmente, el titular del Poder Ejecutivo es Enrique Peña Nieto (2012-2018), del Partido Revolucionario Institucional.

86 Por ejemplo, no analizaremos por qué, por ejemplo, no se aprobó en el Legislativo mexicano en sus términos la llamada iniciativa ciudadana 3 de 3 y si se aprobó y entró en vigor en cambio una ley en la materia con limitaciones importantes con respecto a la iniciativa ciudadana en comento.

Entre las facultades que le concede la Constitución, enunciaremos, a manera de ejemplo las 5 primeras:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

- III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.⁸⁷

Congreso de la Unión

En lo que respecta al poder Legislativo, México cuenta con un Congreso de la Unión, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

87 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Retomado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados electos cada tres años. 300 por el principio de mayoría relativa en distritos federales y 200 electos por el principio de representación proporcional.

Por su parte, la Cámara de Senadores ésta integrada por 128 senadores electos cada seis años. De los cuales, dos se eligen en cada uno de los 31 estados de la república y Ciudad de México por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional.

La facultad más importante de ambas Cámaras del Congreso de la Unión es la de creación y modificación de leyes. Sin embargo, es importante hacer notar que esta no es la única facultad con la que cuenta el Congreso.

En este punto vale la pena recordar algunos datos sobre la actual composición de las Cámaras del Congreso de la Unión.

La actual legislatura de la Cámara de Diputados está compuesta de la manera expuesta en el siguiente cuadro retomado de la página oficial de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.⁸⁸

LXIII Legislatura
Composición por tipo de elección y Grupo Parlamentario

| G.P. | M.R. | % | 1a. | 2a. | 3a. | 4a. | 5a. | R.P. | % | Total | % |
|---------------|-------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
| PRI | 158 | 77.1 | 10 | 10 | 10 | 6 | 11 | 47 | 22.9 | 205 | 41.0 |
| PAN | 56 | 51.4 | 13 | 15 | 8 | 8 | 9 | 53 | 48.6 | 109 | 21.8 |
| PRD | 29 | 53.7 | 2 | 3 | 6 | 7 | 7 | 25 | 46.3 | 54 | 10.8 |
| MORENA | 22 | 46.8 | 3 | 2 | 5 | 10 | 5 | 25 | 53.2 | 47 | 9.4 |
| PVEM | 22 | 55.0 | 2 | 4 | 7 | 3 | 2 | 18 | 45.0 | 40 | 8.0 |
| MC | 10 | 50.0 | 4 | 2 | 1 | 2 | 1 | 10 | 50.0 | 20 | 4.0 |
| NA | 1 | 8.3 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 11 | 91.7 | 12 | 2.4 |
| PES | 0 | 0.0 | 4 | 1 | 1 | 1 | 2 | 9 | 100.0 | 9 | 1.8 |
| SP | 1 | 33.3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 66.7 | 3 | 0.6 |
| IND | 1 | 100.0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 1 | 0.2 |
| TOTAL | 300 | 60 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 200 | 40 | 500 | 100 |

Datos al: 30/10/2017

88 Retomado de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php

Por su parte, el Senado de la República está conformado de la manera que se expresa en el cuadro retomado de la página oficial del Senado de la República.

| | | | | | | | | |
|---|--|----|---|--|----|---|---|----|
|  | Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional | 56 |  | Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional | 37 |  | Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo | 16 |
|  | Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática | 8 |  | Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México | 6 | Sin Grupo Parlamentario | | 5 |

Ahora, una vez establecido como está constituido el sistema político Mexicano y haber analizado las facultades de los principales poderes que lo componen, así como los partidos que lo integran, valdría la pena hacerse la siguiente pregunta ¿Cómo se toman las decisiones en su interior? ¿Qué factores intervienen?

Por su complejidad, intentar dar respuesta a las cuestiones antes planteadas requeriría un estudio complementario posterior a este trabajo. Sin embargo me permitiré sugerir algunos elementos que a mi juicio influyen en la toma de decisiones al interior de sistema político mexicano.

Primero. El Poder Ejecutivo toma sus decisiones en función de la soberanía que le otorga el ser electo por voto directo por la ciudadanía. Por lo cual tendrá cierta libertad para tomar ciertas decisiones sobre la conducción de su gobierno, incluyendo aquellas que tienen que ver con el combate a la corrupción.

Segundo. Como cada vez estamos más cerca de convertirnos en un sistema presidencialista pluralista, en el cual el que gobierna tiene que compartir en cierta medida el poder y por tanto tiene que construir acuerdos mayoritarios, se hacen necesarios los acuerdos políticos entre partidos para construir mayorías parlamentarias.

Tercero. Ese pluralismo se refleja en la composición de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en el cual, se ven expresadas distintas voces de partidos tanto del gobierno como de oposición. En ninguna de estas Cámaras hay un partido que tenga mayoría.

Cuarto. Cada uno de esos partidos ha recogido las percepciones del entorno y las ha traducido de diferente manera. En el caso de Corrupción, como quedó demostrado antes, los partidos políticos, si bien atienden la alta percepción de la corrupción y la incluyen de diversas formas en sus programas, también la traducen en propuestas distintas que en algunos casos pueden llegar a ser antagónicas.

Quinto. El output o los productos legislativos, institucionales o de política pública que emanan del sistema político, sintetizan la construcción de mayorías legislativas que se dan de acuerdo a sus propios intereses.

Dicho lo cual, ahora estamos en posibilidad de describir los principales productos u outputs que ha generado de 2015 a la fecha el sistema político en materia de Corrupción.

Productos y outputs legislativos que ha producido recientemente el Sistema político mexicano en materia de corrupción.⁸⁹

El 27 de mayo de 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación un conjunto de reformas a los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 en materia de combate a la corrupción, con lo que, entre otras cosas, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción.⁹⁰

Asimismo, el 18 de julio del 2016, se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y

Rendición de Cuentas de la Federación, así como reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la materia.

En este apartado, describiremos brevemente los principales contenidos de dichas reformas que, desde nuestro punto de vista tuvieron como objetivo el fortalecer el andamiaje jurídico e institucional en materia de combate a la corrupción en México.

Es importante reconocer que dichos productos legislativos son resultado de la construcción de acuerdos o mayorías parlamentarias. Dicho lo cual, comenzaré con las reformas Constitucionales aprobadas en la materia.

Reformas Constitucionales

En lo que respecta al artículo 22 constitucional, se legisló para considerar el delito de enriquecimiento ilícito entre los casos aplicables a la extinción de dominio, quedando como sigue:

89 En este apartado nos centraremos en los productos legislativos que se han aprobado en el Congreso de la Unión como consecuencia de distintos acuerdos entre las fuerzas políticas. No analizaré las acciones que por ejemplo, ha emprendido el titular del poder ejecutivo en la materia de acuerdo a las facultades que la ley le confiere.

90 Retomado de: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion64289>

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

- I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;
- II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:
 - a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
 - b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.
 - c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
 - d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.⁹¹

En lo que respecta al artículo 28 del texto en comento, se legisló para crear órganos de control internos en los Órganos Constitucionalmente

91 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Retomada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

autónomos, como la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

- I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;
- II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;
- III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
- IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
- V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;
- VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;
- VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de

esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;

- VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;
- IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;
- X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;
- XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y
- XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.⁹²

En lo que respecta al artículo 41 constitucional, se legisló para establecer los mecanismos de designación y requisitos de elegibilidad del Titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral, quedando como sigue:

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley.

Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

92 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Retomada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.⁹³

En lo que toca al artículo 73 de la Constitución se legisló para ampliar las facultades del Congreso de la Unión para legislar en las siguientes materias:

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

93 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Retomada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley”⁹⁴

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.⁹⁵

En lo que respecta al artículo 74 de la Constitución se legisló para extender las facultades de la Cámara de Diputados en lo correspondiente al desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.⁹⁶

Asimismo,

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

94 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Retomada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

95 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Retomada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

96 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Retomada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;⁹⁷

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁹⁸

Con lo que respecta al artículo 76 constitucional, respecto a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, se legisló en materia de ratificación de nombramientos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

97 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

98 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;⁹⁹

En lo que respecta al artículo 79, se legisló para fortalecer las acciones de la fiscalización superior de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la

99 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que

concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la

Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley.

Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de

la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo”.¹⁰⁰

En lo que respecta al artículo 104 constitucional, se legisló para que los Tribunales de la Federación conocieran de las siguientes materias:

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.¹⁰¹

En lo que corresponde al artículo 108 constitucional se legisló respecto a la obligatoriedad de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, quedando como sigue:

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.¹⁰²

El artículo 109 Constitucional, se legisló para quedar como sigue:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

100 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

101 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

102 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.¹⁰³

En lo que toca al artículo 113 constitucional, quedó como sigue:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

103 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

- I. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:
 - a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
 - b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
 - c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
 - d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
 - e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.¹⁰⁴

En lo que toca al artículo 114, se legisló para quedar como sigue:

Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y

104 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111. La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109.

Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años¹⁰⁵

El artículo 116 constitucional referente a la división de poderes de los estados de la república, se legisló para quedar como sigue:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos¹⁰⁶

105 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

106 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Retomado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/>

Nuevas Leyes: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;

Esta ley, tiene por objeto *establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.*¹⁰⁷

Ley General de Responsabilidades Administrativas;

La Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene por objeto *distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.*¹⁰⁸

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Por su parte la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene por objeto *determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. Formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento.*¹⁰⁹

file/145712/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_s_e_expiden_la_LGSNA_la_LGRA_y_la_LOTFJA.pdf

107 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Retomado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145712/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_expiden_la_LGSNA_la_LGRA_y_la_LOTFJA.pdf

108 Ley General de Responsabilidades Administrativas. Retomada de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145712/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_expiden_la_LGSNA_la_LGRA_y_la_LOTFJA.pdf

109 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Retomado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145712/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_s_e_expiden_la_LGSNA_la_LGRA_y_la_LOTFJA.pdf

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación tiene por objeto “*reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:*

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.¹¹⁰

Reformas legislativas

En lo que corresponde a las reformas aprobadas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, nos limitaremos a señalar que con esta reforma se contemplan, entre otras cosas, las facultades y principales funciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. En lo que respecta a las reformas aprobadas al Código Penal Federal solo mencionare que con ella se reforzaron los tipos penales en la materia.

Como pudimos apreciar, desde 2015 se han aprobado y han entrado en vigor una conjunto de reformas constitucionales y legislativas y se han creado un conjunto de leyes para enfrentar el fenómeno de la corrupción en México.

Con lo cual cabría preguntarnos ahora ¿Ha cambiado la percepción de la Corrupción en México con la entrada en vigor de las recientes reformas en materia de combate a la corrupción? ¿Estás reformas impulsadas han contribuido de alguna manera a disminuir la alta percepción de la corrupción en México? Estas preguntas intentaremos responderlas en el apartado siguiente.

110 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Retomada de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145714/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_e_xpide_la_Ley_de_Fiscalizacii_n_y_se_reforman_la_LCF_y_la_LGCG.pdf

Feedback ¿Ha cambiado la percepción de la Corrupción en México con la entrada en vigor de las recientes reformas en materia de combate a la corrupción?

Para intentar responder esta pregunta antes tenemos que hacer algunas precisiones.

Primero. Las reformas para el Combate a la Corrupción, como ya se ha mencionado, iniciaron con las reformas constitucionales de mayo de 2015 y continuaron durante todo el 2016 con la expedición de las nuevas leyes y la aprobación de las reformas anteriormente señaladas.

Dicho esto, ahora utilizaré el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional para analizar la evolución de la percepción de la corrupción en México del 2013, antes de la implementación de las medidas, hasta 2016, año más reciente de publicación del IPC y año en el que se materializaron dichos cambios en el andamiaje institucional mexicano.

El siguiente cuadro, muestra la evolución de México en el IPC de 2013 a 2016:

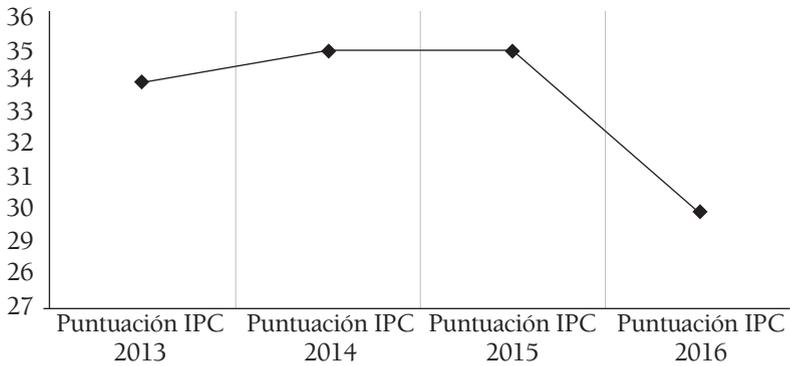
Tabla 2 Elaboración propia con información de distintos Informes de IPC

| Evolución de la puntuación y posición de México en el IPC en los últimos años | | | | |
|---|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| País | Puntuación IPC 2013 | Posición país 2013 | Puntuación IPC 2014 | Posición país 2014 |
| México | 34 | 106 | 35 | 103 |

| País | Puntuación IPC 2015 | Posición país 2015 | Puntuación IPC 2016 | Posición país 2016 |
|--------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| México | 35 | 95 | 30 | 123 |

La siguiente gráfica puede ser más ilustrativa respecto de la evolución de la puntuación de México en el IPC:

Evolución de la puntuación de México en el IPC



Es importante recordar que menor puntuación en el IPC se traduce en mayores niveles de percepción de la corrupción.

Como podemos observar en la gráfica, en 2016, año en que se concretó la aprobación de un paquete de nuevas leyes y de distintas reformas legislativas, la percepción de la corrupción en México no sólo no mejoró, sino que por el contrario, la percepción de la corrupción aumentó considerablemente.

Con lo cual, queda demostrado que pese a los esfuerzos emprendidos en la materia, la alta percepción de la corrupción empeoró en el último año. En otras palabras las reformas antes expuestas no ayudaron a mejorar el nivel de percepción de la corrupción en México.

Conclusiones

¿Por qué aumentó, la percepción de la corrupción en México pese a los esfuerzos en la materia?

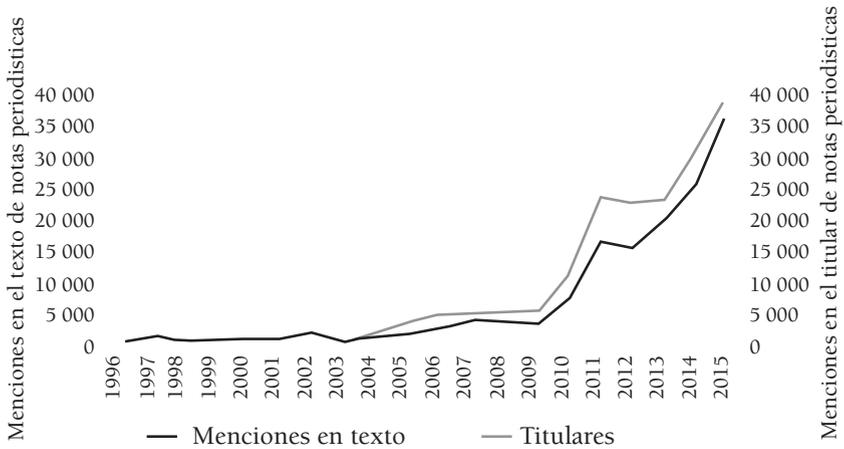
A manera de conclusión, intentaré dar algunas pistas sobre porqué pese a los esfuerzos en la materia, la percepción de la corrupción en México no solo se mantuvo sino que se acrecentó.

Primera pista. A mayor presencia de la corrupción en medios de comunicación, la percepción de la corrupción es mayor.

Para sostener esta afirmación recurriré a una gráfica retomada del estudio “México: anatomía de la corrupción 2016” la cual muestra el aumento de menciones de corrupción en la prensa. En este estudio se señala que *“el aumento de menciones de corrupción en la prensa es impresionante: de 518 notas periodísticas y 27 titulares de periódicos que mencionaban la palabra en 1996, se pasó a 38,917 notas y 3,593 titulares en 2015”*¹¹¹

111 CASAR María Amparo, México: anatomía de la corrupción, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2ª ed. Corregida y aumentada. Octubre 2016. Retomado de: http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corruptcion_2-Documento.pdf

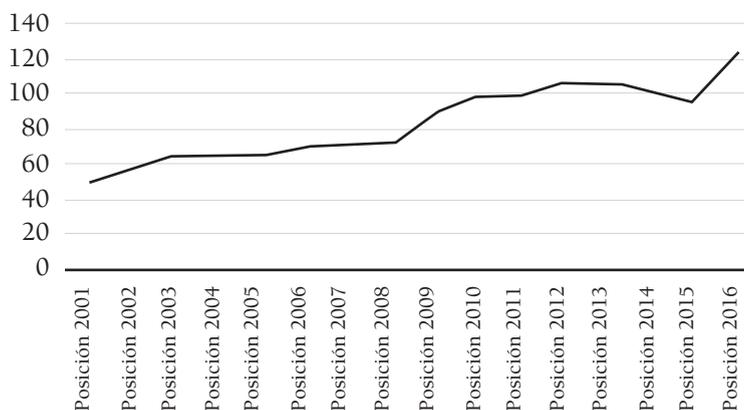
Ilustración 1. México: anatomía de la corrupción 2016



Si comparamos la evolución de la gráfica en el tiempo con la siguiente gráfica de la evolución de la posición de México en el IPC podemos observar una ligera tendencia. Observamos que en 2001, nuestro país ocupaba el lugar 51 en el IPC, año en el cual se mencionaba poco la palabra corrupción en la prensa. Sin embargo, esta posición ha ido cayendo hasta ubicarse en 2015 en la posición 95 del IPC, año en el cual las menciones de corrupción en la prensa aumentaron exponencialmente en comparación con 2001.

Creemos que en 2016, año en que México se ubica en la posición 123 del IPC, las menciones de corrupción posiblemente fueron altas, sin embargo, a falta de datos, no podemos comprobar por el momento esa afirmación.

Posición México IPC



Segunda pista. Los escándalos de corrupción contribuyen a mantener y, en su caso, acrecentar la percepción de la Corrupción en México. Para ello, solo falta mirar cualquier medio de comunicación y darnos cuenta que muy regularmente estamos expuestos a escándalos de probables actos de corrupción cometidos, fundamentalmente por funcionarios públicos. El caso Javier Duarte¹¹² y Odebrecht en México, son sólo dos de muchos ejemplos.

Tercera pista. Las organizaciones de la sociedad civil cada vez juegan un papel más importante en materia de combate a la corrupción. En este sentido, organizaciones como Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad han sido de vital importancia al haber realizado o promovido la realización de distintas investigaciones periodísticas en la materia, que posteriormente se han dado a conocer a la luz pública.¹¹³

Sin embargo, ello ha generado en muchos casos, a nuestro juicio, cierta en los medios de comunicación, lo cual, en cierta manera termina contribuyendo a ampliar la percepción de la corrupción en México.

Cuarta pista. Pareciera que existe una idea de que los enfermos son los que proporcionan la cura a la enfermedad.

Por lo que hemos revisado, una concepción muy utilizada refiere a la

112 Ver: <http://www.animalpolitico.com/tag/empresas-fantasma-de-veracruz/>; Ver: <https://contral-acorruccion.mx/categoria/?cat=673>

113 Para ver las investigaciones que ha realizado o promovido.

corrupción como aquella que se da sólo en el sector público y no toma en cuenta lo que pasa en el sector privado. El sector público, desde mi perspectiva incluye, a todos los participantes en el sistema político que acabamos de analizar: Partidos, diputados, senadores, funcionarios, etc.

Ellos son algunos de los actores que, como ha quedado demostrado, han planteado una serie de propuestas y alternativas para hacer frente al fenómeno de la corrupción en México. Sin embargo, pareciera que son ellos mismos los que realizan actos de corrupción. Basta ver que los principales involucrados en los grandes escándalos de corrupción son funcionarios públicos. Los dos ejemplos antes señalados dan cuenta de ello.

Quinta pista. Pareciera también, que las recientes modificaciones al marco jurídico e institucional en materia de combate a la corrupción en México son relativamente recientes. Constituyen un proceso que está iniciando y al que le falta mucho por venir.

Con ello y siendo optimistas, ojalá en poco tiempo estos cambios empiecen a dar frutos y con ello la percepción de la corrupción en México, y la corrupción misma, de verdad disminuya hasta desaparecer.

Bibliografía

- CORRUPCIÓN. Definición de: Retomado de: <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>
- KAUFMANN (2000). Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la evidencia empírica. Revista perspectivas (Departamento de ingeniería industrial, Universidad de Chile), vol. 3, No.2, 2000 (pp.367-387)
- GARZÓN VALDEZ (2004). Acerca de la calificación moral de la corrupción. Tan sólo una propuesta. Isonomía No.21. Octubre 2004.
- SÁNCHEZ BERNAL (2014). Efectos endémicos de la corrupción sistémica: Una barrera al desarrollo. Foro FICP- Tribuna y Boletín de la FICP. No. 2014-1.
- SANCHEZ JIMENEZ (2014): La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva. En E. Pastor, G. Tamez y K. Sáenz (eds.), Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España-México. Madrid: Dykinson. Pp. 157- 174.
- SILVA GARCÍA, GERMÁN. La Problemática de la corrupción dentro de una perspectiva socio- jurídica. Ponencia presentada en las XXII Jornadas Internacionales de Derecho Penal y Criminología, Bogotá, agosto de 2000.
- HAVA GARCIA (2016). Gran Corrupción: Estrategias para evitar su impunidad internacional. Revista Nuevo Foro Penal Vol. 12, No. 87, junio- diciembre 2016, pp. 60-98. Universidad EAFIT, Medellín
- J ESTEFANIA (2014). La corrupción en un país sin corrupción sistémica (Un análisis de los casos Bárcenas, Palau y ERE) en Informe sobre la Democracia en España/2014. Democracia sin política. Madrid: Fundación Alternativas, cap. 7, pp. 165-187
- Transparencia Internacional. Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción. 2009.

- ARGANDOÑA (2003). La corrupción en el sector privado. Documento de Investigación. Universidad de Navarra. Diciembre 2003.
- VALLES (2007). Ciencia Política. Una introducción. Ariel. Ciencia Política. 6ª edición. 2007.
- SARTORI (1996). Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. FCE. 2ª re impresión. 1996.
- LANZARO (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. CLACSO. 2001.
- COTARELO (1985). Los partidos políticos. Madrid. Sistema.
- GONZALEZ- ESPINOZA y BOEHM FRÉDÉRIC (2011). Medir la Corrupción: De la generación de conciencia a los peligros de la mala interpretación. Opera No 11. 2011.
- CATTERBERG, MORENO, ZUASNABAR (2013) ¿Qué miden las encuestas sobre la corrupción en América Latina? Evidencias de Argentina, México y Uruguay. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 6, núm.11, enejun. 2013, pp. 87- 106.
- Transparency international- Transparencia Mexicana. Índice de percepción de la Corrupción 2016. Enfoque para México. Enero 2017. Retomado de: <https://www.tm.org.mx/ipc2016/>
- Barómetro Global de la Corrupción. Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Transparency International. 2017.
- Partido Revolucionario Institucional. Programa de acción. Retomado de: <http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/ProgramadeAccion2017.pdf>
- Partido de la Revolución Democrática. Programa inmediato: Otro México es Posible, el cual forma parte de su Programa Democrático para el Desarrollo Nacional. Retomado de: http://www.prd.org.mx/documentos/basicos/PROGRAMA_INMEDIATO.pdf
- Partido Verde Ecologista de México. Programa. Retomado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDNormatividad/pdf/PVEM%2003%20PROGRAMA.pdf>
- Partido del Trabajo. Programa de Acción. Retomado de: <http://partidodeltrabajo.org.mx/2017/programa-de-accion/>
- Partido Movimiento Ciudadano. Programa de Acción. Retomado de: https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/22016programa_de_accion.pdf
- Partido Nueva Alianza, Programa de Acción. Retomado de: https://nuevaalianza.org.mx/archivos_transparencia/2006-2014/FRACCION%20I/pa.pdf Partido Movimiento de Regeneración Nacional. Programa de acción. Retomado de: <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>
- Partido Encuentro Social. Programa de Acción. Retomado de: <http://189.254.114.120/presidencia/Paccion.pdf>

Partido Acción Nacional. Plataforma Electoral 2015-2018. Retomado de <http://frph.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/Plataforma2015-2018.pdf> Transparencia Mexicana. Retomado de: <https://www.tm.org.mx/programas-dediagnostico-medicacion-y-evaluacion-de-impacto/>

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Retomado de: <https://contralacorrupcion.mx/quienes-somos/#aliados-estrategicos>

México Evalúa. Retomado de: <http://mexicoevalua.org/nosotros/>

MERINO (2011). ¿Qué es la red por la rendición de cuentas? Junio 2011. Retomado de: <http://rendiciondecuentas.org.mx/que-es-la-red-por-la-rendicion-de-cuentas/>

CASAR (2016) México: anatomía de la corrupción, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2ª ed. Corregida y aumentada. Octubre 2016. Retomado de: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2Documento.pdf

Iniciativa ciudadana de Ley 3 de 3. Retomado de <http://ley3de3.mx/es/quienessomos/>. Los corchetes son notas del autor

Convención Interamericana Contra la Corrupción

Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Responsabilidades administrativas

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Portal de noticias Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/tag/empresasfantasma-de-veracruz/>;

Estrategias anticorrupción en
contrataciones públicas: establecimiento
de mecanismos jurídicos e
institucionales de transparencia y
rendición de cuentas

Diputada Minerva Hernández Ramos

Introducción

Los problemas del Estado no se sitúan únicamente en la atmósfera etérea de los principios a priori y de los razonamientos lógicos, sino sobre el terreno de los hechos y de los más prosaicos y brutales entre los hechos: las cuestiones de dinero. El estudio de las instituciones financieras aparece de este modo como el complemento y la prolongación del estudio de las instituciones políticas.
Maurice Duverger.¹

Es imperativo considerar que los gobiernos tienen el mandato de suministrar bienes y servicios públicos a sus ciudadanos y que, en consecuencia, los recursos recaudados de los contribuyentes necesariamente deben ser usados por los gobiernos de tal manera que garanticen la mayor rentabilidad o la mejor inversión por el dinero gastado, en términos de eficacia, eficiencia y economía.²

Como lo señala Pedro T. Nevado-Batalla,³ la prestación óptima de servicios públicos de calidad hace que los ciudadanos receptores de éstos vean respondidas adecuadamente sus necesidades y expectativas, lo que, consecuentemente, lleva a que perciban de manera tangible que su confianza en el gobierno no se vea defraudada.

No debe omitirse la importancia que tiene la inversión pública como motor del desarrollo económico que dinamiza la generación de riqueza

- 1 DUVERGER, Maurice, *Finances Publiques*, Presses Universitaires de France, París, 1988, p. 11 [Traducción al castellano de CORTIÑAS PELÁEZ, León, en “Legitimidad congresional soberana y finanzas modernas”, en *Alegatos*, No. 27, mayo-agosto de 1994, México, p. 307.]
- 2 “El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de los intereses generales.” DE LAGARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, Porrúa, México, 2005, p. 5.
- 3 NEVADO-BATALLA Moreno, Pedro T. “Paradigmas de la mejora y el control de la gestión pública: transparencia, responsabilidad y calidad de los servicios”, en *Iustitia*, Revista de la División de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Santo Tomás, Número 12, Enero-Diciembre de 2014, p. 2.

y maximiza el estado de bienestar de la población. En el Informe General de la Cuenta Pública 2015, la Auditoría Superior de la Federación⁴ señaló que el gasto en infraestructura del sector público se visualiza como uno de los factores que genera condiciones adecuadas para:

- i) Propiciar crecimiento económico, en el caso de los recursos que se asignen a la construcción de carreteras, puentes, aeropuertos, etc.; o bien,
- ii) Para incrementar de manera directa el bienestar entre la población en el caso de la edificación o remodelación de escuelas y hospitales.

Sin embargo, a pesar que debe explotarse plenamente el potencial multiplicador de la inversión pública, evitándose al máximo que los recursos destinados a ello sean utilizados en forma inadecuada, es recurrente la problemática que se encuentra en procesos como los de planeación, contratación y ejecución de los trabajos; las modificaciones al proyecto ejecutivo original —ocasionando con ello incrementos en el monto de inversión o prórrogas en los plazos que posponen el beneficio social derivado de las obras y servicios relacionados con éstas—; así como limitaciones en el control y supervisión de los proyectos.

En México, el sector de la construcción de infraestructura pública es altamente proclive a la corrupción,⁵ por lo que resulta necesario establecer medidas especiales de transparencia y rendición de cuentas que prevengan los riesgos que han sido identificados como inherentes a este sector, tanto por parte de la Auditoría Superior de la Federación⁶ como por distintas voces de la sociedad civil organizada.⁷

Ha sido mencionado que la generación de infraestructura pública enfrenta retos *sui generis*, propios de esa actividad, pues los elevados mon-

4 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Informe General de la Cuenta Pública 2015*, México, Febrero de 2017, p. 66.

5 De acuerdo con el Índice de Fuentes de Soborno 2011 elaborado por Transparencia Internacional, los contratos de obras públicas y construcción obtuvieron una calificación negativa de 5.3. Vid. HARDOON, Deborah y HEINRICH, Finn, *Índice de Fuentes de Soborno 2011*, Transparencia Internacional, 2011, p. 15.

6 Basta señalar que recurrentemente en los Informes Generales sobre las Cuentas Públicas, la Auditoría Superior de la Federación recurrentemente señala la vulnerabilidad del sector a los actos de corrupción.

7 Vid. MÉXICO EVALÚA, *Métrica de la transparencia de la obra pública: antídoto contra la corrupción*, México, 2016.

tos de los contratos y el alto grado de dificultad técnica que implican los proyectos hacen que sea complejo hacer un seguimiento y monitoreo adecuado de los mismos, lo que no sólo facilita elevar artificialmente los costos reales de las obras públicas u ocultar éstos, sino también implican que existirá una mayor probabilidad de que se gesten sobornos en este sector.

El hecho de que la corrupción afecte sensiblemente la generación de infraestructura pública en nuestro país tiene una enorme magnitud financiera; de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ejercicio fiscal de 2014, las erogaciones por estos conceptos representaron casi una quinta parte del gasto neto total del sector público y alrededor del 4.8% del Producto Interno Bruto.⁸

Se ha puntualizado que debido a que el dinero público no se invierte ni eficaz ni eficientemente, a pesar de que en México en cada Presupuesto de Egresos de la Federación se destinan mayores recursos a la inversión física, en términos reales el valor de esta inversión ha decrecido en forma constante en los últimos ocho años.

El propósito de este trabajo de investigación consiste en establecer cuál es la problemática que prevalece en las contrataciones públicas en México, posteriormente, analizar el marco jurídico relativo a los contratos administrativos y su regulación en el país, a fin de que —partiendo de dichas bases— pueda analizarse el contexto económico y social de la contratación y ejecución de la obra pública en México para finalizar con una propuesta legislativa de modificación a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Sector Público de México a fin de establecer medidas que coadyuven al combate a la corrupción.

8 MÉXICO EVALÚA, *Métrica de la transparencia de la obra pública: antídoto contra la corrupción*, México, 2016.

Capítulo 1. Panorama general de la problemática de la obra pública en México

Transparencia Mexicana señala⁹ que los gobiernos gastan un estimado de 9.5 billones de dólares en contratos y que, de acuerdo con los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a nivel mundial los gobiernos gastan un promedio de 13 a 20 por ciento de sus presupuestos suministrando bienes y servicios básicos por medio de contratos.

Por su parte, México Evalúa,¹⁰ señala que la industria de la construcción es fundamental para las economías; de acuerdo con sus cálculos, el sector de la construcción participa con un 5 a 7 por ciento del Producto Interno Bruto de los países, siendo los Estados quienes constituyen los principales proveedores de servicios de infraestructura.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, entre el 15% y el 20% del Presupuesto de Egresos de la Federación se destina al desarrollo de proyectos de inversión física.¹¹

Los entes públicos que en México ejecutan grandes proyectos de infraestructura son Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad,

9 TRANSPARENCIA MEXICANA, *Contrataciones abiertas. Una guía para profesiones por profesionales*, Transparencia Mexicana, México, 2014.

10 MÉXICO EVALÚA, *Métrica de la transparencia de la obra pública: antídoto contra la corrupción*, México, 2016, p. 10.

11 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Problemática general en materia de obra pública*, México, 2012, p. 3.

la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quienes dentro de su gasto concentran buena parte de los recursos económicos correspondientes a la obra pública del país y, en tal virtud, serían éstos entes públicos los responsables de generar condiciones de progreso económico y social a través de la inversión fija bruta.¹²

En las revisiones efectuadas a la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación ha observado¹³ una problemática recurrente: los principales proyectos de infraestructura han tenido modificaciones a la alza respecto de las previsiones originalmente calculadas; esto generó incrementos sustanciales en el monto de la inversión y prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y puesta en operación, teniendo como repercusiones sociales y económicas el retraso en la funcionalidad de las obras y la demora en la atención de las necesidades de la población, principalmente.

Es por ello que el proceso de fiscalización y rendición de cuentas no puede limitarse a indicar el cumplimiento de la norma y el uso adecuado de los recursos públicos; tratándose del gasto público utilizado para la obra pública, es necesario que se señale cuál es el valor público generado y cuál es la consecución de los fines sociales y económicos que estuvieron proyectados.

Se requiere que mediante la aplicación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se vaya concientizando sobre la responsabilidad que tiene la Administración Pública Federal en el ejercicio adecuado de los recursos públicos, máxime cuando se trata de generación de la inversión fija bruta, que servirá de plataforma para añadir valor a la economía nacional.

12 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *loc. cit.*

13 *Ídem*

Capítulo 2. Teoría general del contrato administrativo en el derecho positivo mexicano

2.1 La forma de Estado y de Gobierno en México

México es un Estado Presidencial; el poder ejecutivo como la cabeza de la administración pública y jefe de estado, constitucionalmente facultado para intervenir directamente en la actividad pública ha alimentado las particularidades del “*presidencialismo a la mexicana*”¹⁴

El presidencialismo, se basa en la forma de ejercer los poderes de estado y la forma de gobierno, tradicionalmente apoyada en los conceptos modernos del estado social-liberal.

La transición política experimentada ha ido institucionalizando con mayor fuerza el principio democrático de representatividad, como lo refieren Miguel Carbonell y Pedro Salazar¹⁵ ya sea a través de la diversificación partidista, o de la participación colectiva independiente, basada en reglas democráticas tendientes a garantizar la seguridad y protección de los gobernados en el marco constitucional.

El régimen federal no se ha apartado de la idea de unidad a través del pacto efectuado por las entidades federativas en la cual el poder se distribuye competencialmente en el orden jerárquico que desempeña cada uno de los órganos estatales.

14 CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, serie estudios jurídicos (Número 96), p. 133 y ss.

15 CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *op. cit.* pp. 87-88.

Resulta de particular importancia retomar que para Montesquieu, la finalidad del Estado moderno contemporáneo se reúne en el concepto de libertad, entendiéndola como el derecho de hacer lo que las leyes permiten¹⁶ y habiendo solo una nación cuyo código constitucional tiene por objeto la libertad política¹⁷. La apreciación tripartita de la tradición doctrinal acerca de la división de poderes se fundamenta en el orden lógico que deben tener los órganos integrantes del estado moderno; a saber, parlamento, administración pública y tribunales.¹⁸

Todas las funciones estatales, están supeditadas a ciertos principios para su funcionamiento: i) La relativa a la elaboración de las normas o leyes que deben considerarse obligatorias para el grupo; ii) La referente a las actividades necesarias para que las leyes se ejecuten y se logre el bienestar general del grupo social; iii) La relacionada con el examen de los casos de infracción a las leyes y determinación de los deberes o facultades de los individuos, bien sea en caso de controversia o duda¹⁹

En México, a pesar de que se adoptado esta idea de división de poderes, se ha formulado un modelo de intervencionismo de estado en el que se adoptaron los aspectos básicos del modelo del estado social democrático de derecho; asimismo, los ideales políticos de la gesta revolucionaria de 1917 han servido como detonante para el crecimiento una administración pública organizada en un ente diverso y complejo en el que a pesar de que las libertades individuales aún se preservan en los derechos fundamentales contenidos en la constitución, no menos cierto es que el poder público ha proyectado nuevos métodos para actuar en contra del particular so pretexto de alcanzar esos objetivos de justicia social.

Sin embargo su motivación debería ser, entre otros factores, la búsqueda de acuerdos y fortalecimiento de las instituciones, más que depender

16 SECODANT, Carlos Luis de, barón de la Brède y de Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Estudio preliminar de Daniel Moreno. 16º ed. Editorial Porrúa, México, 2005, p. 144

17 *Ibidem*, p. 145

18 Al respecto, Elisur Arteaga apunta que “Teóricos posteriores sólo han reiterado esa misma idea y, en el mejor de los casos, abundado o ampliado. Ella no responde totalmente a lo que es el mundo de los hechos. Falta un elemento importante: considerar la realidad. El único que lo hizo fue Maquiavelo; él encontró que el poder se ha dividido con fines pragmáticos, muy alejados de esos puramente teóricos que expusieron Locke y Montesquieu”. ARTEAGA NAVA, Elisur, “División de poderes”, en *Alegatos*, No. 50, enero-abril 2002, Universidad Autónoma Metropolitana, México, p. 145-160.

19 CARRILLO ZALCE, Ignacio, *Introducción al estudio del derecho*, Apuntes. 10ª ed., Editorial Banca y Comercio, S. A. de C. V., México, 1994, pp. 5-31

del voluntarismo de los funcionarios con el propósito de evitar que el reconocimiento de los derechos de la persona se reduzca a ser “una romántica declaración carente de efectividad” pues no debemos olvidar que, por lo que se refiere a la administración pública, el ciudadano no sólo es un usuario, sino el titular de un derecho.

Es así que la transformación del estado mexicano se ha ido configurando a partir de la intención de instaurar en la legislación la aplicación de los principios democráticos a partir de la institucionalización de éstos a la par del impulso dado a diversas reformas legislativas.

Para Miguel Carbonell y Pedro Salazar,²⁰ la combinación entre la realidad política y los cambios institucionales que vivió el país en las últimas décadas del siglo XX dio lugar a una mecánica de transformación profunda que ha vuelto a dar vida al principio de la separación de poderes. Tomemos como ejemplos las reformas electorales que iniciadas en 1977 y culminadas en 1996, que implicaron mayor pluralidad política en los espacios de las Legislaturas locales y del Congreso de la Unión, cobrando fuerza un verdadero contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo en todos los niveles; mientras que con las reformas constitucionales de diciembre de 1994, se reforzó la independencia del Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia fue capaz de arbitrar las controversias entre los otros poderes y de ejercer un control de constitucionalidad en abstracto.²¹

Es imprescindible caer en cuenta que en México estamos frente a funciones estatales que coinciden formal y materialmente en el mismo poder,²² es decir, que tienen entre sus funciones, algunas que, por su naturaleza, no correspondieran, como son por ejemplo las administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo.²³

20 CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, serie estudios jurídicos (Número 96), México, p. 25-26

21 *Cfr.* SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Requisitos constitucionales para volver a ocupar el cargo de gobernador de un Estado”, en *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, No. 15, México, octubre de 2006, p. 21.

22 “Las funciones del Poder Público están precisamente atribuidas, en su ejercicio de principio o predominante a un específico Poder Público: la función constituyente al Poder Constituyente, la función legislativa al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función administrativa al Poder Ejecutivo” *cfr.* CORTIÑAS PELÁEZ, León, “Teoría General de los Cometidos del Poder Público” en *Revista de Administración Pública*, Num. 111, septiembre-diciembre 1986, México, p. 60.

23 Puede haber función legislativa por atribución en el Ejecutivo (v.gr., reglamentos) o en el Judicial (jurisprudencia); puede haber función administrativa en el Legislativo (presupuesto, ratificación)

Para los propósitos de esta investigación, resulta relevante destacar el ejercicio de la función administrativa en su aspecto formal y material; recordemos que de acuerdo con Gabino Fraga esta función se define²⁴ por su naturaleza intrínseca, como aquella que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

Es así que la función administrativa puede ser realizada, materialmente, por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, por ejemplo, cuando elaboran y ejecutan su presupuesto, y al nombrar a los diferentes órganos de su administración.²⁵ Sin embargo, la función formalmente administrativa comprende toda aquella actuación que realice el Poder Ejecutivo.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el Estado México caracterizado por una forma de gobierno presidencialista, en una república, democrática, laica y federal, que si bien es cierto que ha adoptado el principio de división de poderes como eje rector para la organización de sus instituciones, puede ejecutar funciones, propias del poder al que representan (función formal), pero también realizar actos propios de los otros poderes (funciones materiales), para la aplicación y concreción del orden jurídico nacional.

A. El bien común e interés público

Los *fines* son los propósitos que el Estado pretende alcanzar, concretizados en el fin público; las *funciones* son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal; las *atribuciones* son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano; y finalmente, la *actividad estatal* es la expresión material de la actuación de los órganos que integran la administración pública.

En las relatadas consideraciones, podemos afirmar que el Gobierno es el adalid del Estado; es el encargado del orden jurídico adoptado constitucionalmente, tanto en cuanto a su creación como en cuanto a su aplicación, por ello, sin lugar a dudas es el responsable de ejecutar las funciones y finalidades estatales, una de entre las cuales resulta primordial el *bonum commune* de todos los individuos, y el interés público.

de nombramientos) o en el Judicial (licencias). CORTIÑAS PELÁEZ, León, *Poder ejecutivo y función jurisdiccional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982, p. 61.

24 FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 63.

25 Cfr. CORTIÑAS PELÁEZ, León, *Poder ejecutivo y función jurisdiccional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982, p. 61.

Esto es, herencia de la era moderna, el *bonum commune* es concebido en términos de la constitución, siendo la ley el medio para alcanzarlo y mantener la unidad en su prospección. Así tenemos que en razón del *bonum commune* el Estado manifiesta su dinamismo, se establece su estructura organizacional, se instauran las atribuciones de sus órganos, y se define la competencia material de éstos.

La actividad estatal, entendida como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, se desprende que el otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar tales fines.²⁶

Lo que el Estado debe hacer se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar.²⁷ La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo a su propia naturaleza.²⁸

B. Actividades de la Administración Pública

Tal y como lo explicó Andrés Serra Rojas²⁹ incorporar la satisfacción de una necesidad general a la acción del poder público, es organizar jurídicamente una nueva tarea del poder del Estado, esencialmente porque la administración pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante ordenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado³⁰

En este sentido, los servicios públicos se definen entonces como una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro—, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.³¹

26 FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 13

27 SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 23

28 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 12.

29 SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 101.

30 SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.* p. 100

31 SERRA ROJAS, Andrés, *op.cit.* p. 102

De esta definición, se desprenden con claridad tres elementos: i) El de ser una actividad técnica, ii) Que tenga por finalidad satisfacer una necesidad colectiva (estrechamente relacionada con el concepto de orden público y la causa de utilidad pública, y iii) Que sea realizada por el Estado o por excepción por los particulares y bajo un régimen jurídico especial.

A este respecto, podemos concluir que toda obra pública es servicio público, por lo tanto, deberá estar regida por el principio del bien común, independientemente de que en su realización intervengan particulares.

C. El acto administrativo como acto elemental de la función administrativa

La administración pública ejecuta su función administrativa mediante un acto administrativo, que para Miguel Acosta Romero³² se define como la manifestación unilateral de voluntad que expresa una resolución o decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite y declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Siguiendo a Rafael I. Martínez Morales³³ son elementos del acto administrativo los siguientes:

- a) **Sujeto.** Pueden distinguirse dos: el sujeto activo y el sujeto pasivo.
 - Sujeto activo es el órgano de la administración pública que externa la voluntad del Estado, en ejercicio de la función administrativa y produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.
 - Sujeto pasivo, son aquellos sujetos a quienes va dirigido, o bien, ejecutan el acto administrativo. Puede tratarse de otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.
- b) **Manifestación externa de la voluntad.** Expresión del proceso volitivo del órgano administrativo, que actúa como tal. La exteriorización debe ser tal que pueda ser perceptible y manifieste de manera objetiva tal voluntad. La voluntad de la administración

32 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 397.

33 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*, Primer y Segundo Cursos, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press, Harla, México, 1998, p. 201

debe reunir determinados requisitos, como son: i) debe ser espontánea y libre; ii) Dentro de las facultades del órgano; iii) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.; u, iv) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.³⁴

- c) **Objeto.** Se trata de aquello que persigue la administración al emitir el acto. Es el contenido del acto administrativo y forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite.³⁵ Y puede dividirse en³⁶ objeto directo o inmediato —que será la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia— y objeto indirecto o mediato, es decir, la realización de la actividad del órgano del Estado, ejercer la potestad pública que le ha sido encomendada.

A su vez, el objeto debe ser posible física y jurídicamente; debe ser lícito; debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga competencia al órgano administrativo que lo emite; y, debe responder al interés general.

- d) **Forma.** Es la manera en que el acto es exteriorizado, es decir, el modo en que se externa la voluntad del órgano administrativo.

Una vez nacido a la vida jurídica el acto administrativo, éste debe ser acatado. Serán perfectos aquellos actos que reúnan todos sus elementos, en tanto que serán actos eficaces cuando produzca los efectos legales para los cuales fue creado.

La ejecutividad de un acto administrativo consiste en la presunción de validez del mismo, pues implica la posibilidad y obligación de producir sus efectos. En este sentido, la ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del particular, sin requerir fallo favorable de los tribunales, pues se ejecuta en favor del interés público.

Existe cumplimiento de los actos administrativos cuando se realizan voluntariamente por los particulares. Un acto administrativo se extingue³⁷

34 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 405.

35 SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 258

36 ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* p. 406

37 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, Primer y Segundo cursos*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford, México, 2002, p. 214

por medios anormales (revocación, rescisión prescripción, caducidad, etc.) y normales (ejecución forzosa o cumplimiento)

La administración pública realiza primordialmente a través de los actos administrativos las funciones administrativas que le corresponden; sin embargo, no se trata de los únicos medios con que pueden cumplirse las funciones administrativas, otro medio son los contratos administrativos.

D. El contrato administrativo

Para la realización de los fines del Estado, éste ante la diversidad de necesidades, requerimientos y exigencias por parte de la colectividad ha tenido que diversificar la prestación de servicios públicos a efecto de satisfacer el interés público, atendiendo precisamente a la causa de utilidad pública que los debe ocasionar.

Para ello la administración pública, dinámica, y en ciertos casos monopólica, a pesar de ella misma, se ve en la necesidad de celebrar contratos con particulares, a quienes utiliza para cumplir con sus fines, toda vez que resulta material y jurídicamente imposible que el Estado pueda detentar en su totalidad, todos y cada uno de los bienes y servicios que se requieren para realizar las actividades administrativas que son indispensables.

Orientándose al cumplimiento de las funciones estatales el Estado celebra los contratos administrativos; mismos que pueden ser de adquisición de bienes muebles o inmuebles, arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, de servicios, relativos a bienes muebles y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Para Jorge Fernández Ruiz³⁸ el contrato administrativo se define como celebrado entre un particular, o varios, y la administración pública, en ejercicio de función administrativa, para satisfacer el interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.

Así, para determinar si un contrato es de carácter administrativo, es necesario que: i) una de sus partes sea una persona de derecho público, en ejercicio de una función administrativa; ii) se observen formalidades especiales; y, iii) que contenga cláusulas exorbitantes del derecho privado pero no contrarias al derecho público (es decir, que serían inadmisibles en cualquier contrato de derecho privado e imposible de celebrarse exclusivamente entre particulares).

38 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo, Contratos*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 81.

De acuerdo con lo expuesto por Jorge Fernández Ruiz, son requisitos esenciales del contrato administrativo: sujetos, consentimiento, objeto y causa; de manera esporádica, también se consideran como requisitos a la forma, la competencia y la capacidad, la finalidad, el régimen jurídico especial y la licitación; mientras que son elementos no esenciales el plazo de duración, las garantías y las sanciones.³⁹

Asimismo, siguiendo a Jorge Fernández Ruiz, los contratos administrativos deben cumplir, entre otros con los siguientes principios:⁴⁰

1. **El principio de legalidad.** Que consiste en que toda autoridad administrativa, sólo puede hacer aquello que la ley expresamente le permite, en la forma y términos en que la misma determina. En consecuencia, la autoridad deberá actuar de manera fundada y motivada.
2. **El principio de continuidad.** Conforme a este principio la autoridad contratante puede exigir a su contraparte la continuidad o no interrupción en la ejecución del negocio contractual, y de producirse alguna interrupción, la administración podrá ejecutar por su cuenta el mismo.
3. **El principio de mutabilidad.** Este principio atañe a la necesidad de que los contratos se atengan a la realidad que los circunscribe. Su modificación dependerá a satisfacción de la administración, de las necesidades del servicio.
4. **El principio del equilibrio financiero.** Este principio busca que se conserve el equilibrio financiero entre las partes al momento de su celebración, así como que los perjuicios sean mínimos cuando la relación entre las partes se vuelva inequitativa, ya sea por causas imputables al Estado o a la administración pública, o bien por causas no imputables al Estado.

Cuando la relación contractual se vuelve inequitativa, es que la administración pública recurre a ciertos instrumentos como el “hecho del príncipe”, la “teoría de la imprevisión” o “teoría de la lesión sobreviniente”.

39 Íbidem, p. 93

40 Íbidem, p. 87

Rafael I. Martínez Morales afirma⁴¹ que el hecho del príncipe consistiría en que la persona pública que ha contratado utiliza sus poderes extracontractuales; por ejemplo, un impuesto que grave con nuevas cargas a un concesionario, o la suspensión de una obra pública por motivo de interés general.

Por su parte, Roberto Dromi, afirma⁴² que el hecho del príncipe ocurre cuando la ecuación económico-financiera del contrato administrativo se altera por un acto imputable al Estado.

Respecto de la llamada *teoría de la imprevisión o teoría de la lesión sobreviniente*, para Joel Chirino Castillo⁴³ la teoría de la imprevisión no es otra cosa que la consecuencia del problema que se presenta cuando las condiciones económicas de un contrato se alteran sustancialmente y que motivan el incumplimiento de la obligación o la necesidad de revisar las condiciones económicas que quedan fuera del alcance de los contratantes y, consecuentemente, buscar el equilibrio de las contraprestaciones recurriendo ante los Tribunales.

41 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, Tercer y Cuarto cursos*, Oxford University Press, Harla, México, 2002, p. 106

42 DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 386.

43 CHIRINO CASTILLO, Joel, *Teoría de la Imprevisión*, consulta en línea <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3833/21.pdf>

Capítulo 3. Contexto económico y social de contratación y ejecución de la obra pública en México

3.1 Marco jurídico constitucional de las contrataciones públicas

En el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es posible observar tres cuestiones fundamentales de teoría política: i) que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; ii) que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; y, iii) que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.

Avanzando en la lectura de nuestra Carta Magna, se advierte que el pueblo ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (artículo 41) y que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49).

Es evidente que el texto constitucional es el conjunto de normas jurídicas que contiene las disposiciones fundamentales de un Estado, lo que se ha dado en llamar el *telos* constitucional o las finalidades del mismo.⁴⁴

Sin embargo, al considerar que todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste, es que adquiere especial relevancia

44 Cfr. "Las constituciones poseen, además, una dimensión que va más allá de sus aspectos formales y es anterior a ellos; deriva del carácter proyectivo del Estado y su origen nacional, pues el Estado emerge de una unidad social, política y cultural anterior a la Constitución y gracias a la cual es, en rigor, posible ésta. En su origen, el Estado Constitucional es el Estado Nacional." DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, "Eficacia y Reformas Constitucionales", en *Nueva Sociedad*, No. 112, marzo-abril de 1991, México, p. 146

el contenido normativo del artículo 134 constitucional que, en nuestro país, establece las bases del ejercicio y control de los recursos económicos públicos, señalando que deberán ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados.

Lo anterior pone de manifiesto que las condiciones de ejercicio de los recursos financieros públicos son multidimensionales pues atienden a cuestiones objetivas y cuantitativas como la eficiencia, la eficacia y la economía —entendida ésta última como una administración eficaz y razonable de los bienes—, subjetivas como la honradez, cualitativas como la transparencia (aspecto en el que será mucho más importante la calidad de la información disponible respecto al ejercicio de los recursos públicos que la cantidad de información relativa al tema) y de satisfacción de los objetivos a que se encuentran destinados, es decir, que el ejercicio de esos recursos públicos necesariamente debe redundar en beneficio del pueblo.

En el caso de las contrataciones públicas, el artículo 134 de la Constitución Mexicana establece que deberán asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Es decir el texto constitucional establece que, tratándose de contrataciones públicas tales como las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, se deberán asegurar al Estado las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, ya sea que se realicen a través de adjudicaciones o de licitaciones públicas.

En caso que dichas condiciones no puedan asegurarse por medio de las licitaciones, será en las leyes donde quedarán establecidos los procedimientos que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

3.2 Contexto económico y social de la contratación y ejecución de la obra pública en México

En el mundo es sabido que los proyectos de infraestructura son generadores de desarrollo económico y social, ya que son una poderosa he-

rramienta de los gobiernos que contribuyen al bienestar de la sociedad que presiden.

Partamos entonces de algunos hechos que, al menos intuitivamente, son por todos conocidos:

5. En el mundo, la industria de la construcción es fundamental para las economías. Se ha calculado que este sector tiene un valor de 1.7 billones de dólares y que su participación es de 5% a 7% del Producto Interno Bruto (PIB) en la mayoría de los países.⁴⁵
6. La inversión pública constituye un motor del desarrollo económico que dinamiza la generación de riqueza y de bienestar, conocido como *efecto multiplicador*.⁴⁶
7. En este contexto, los Estados constituyen los principales proveedores de servicios de infraestructura. Se estima que entre 1984 y 2003 alrededor del 80% de estos servicios fueron suministrados por, o en conjunto con, el sector público.⁴⁷
8. Se calcula que los poderes públicos invierten entre el 2% y 3.5% del PIB en carreteras y transporte.⁴⁸

Sin embargo, en México los recursos económicos que el Estado ha destinado en los últimos cinco años a la inversión física ascienden a menos del 5% del total del Producto Interno Bruto (PIB).

En efecto, en 2012, se destinó un 4.4% del (PIB), en 2013 un 4.6% del (PIB), en 2014 un 4.8% del (PIB), cayendo en 2015 a un 4.4% del (PIB), y desmoronándose en 2016 a un 3.7% del total del (PIB).⁴⁹

A pesar de ello, en la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2014, la Auditoría Superior de la Federación señaló⁵⁰ que el 16.8%

45 Vid. ESTACHE, Antonio, *Infrastructure: a survey of recent and upcoming issues*, Banco Mundial, 2006.

46 También llamado “multiplicador keynesiano” en que el aumento en la cantidad de inversión provoca el aumento de la producción real. El incremento en las decisiones de invertir permitirá un aumento de los ingresos de quienes fabrican bienes de inversión y parte del aumento se destinará a consumo lo que provocará aumentos en cascada en los ingresos de otros factores del ciclo económico.

47 Vid. ESTACHE, Antonio, *op. cit.*

48 Vid. KENNY, Charles, *Publishing construction contracts and outcome details*, World Bank Group, 2010.

49 MÉXICO EVALÚA, *Métrica de la transparencia de la obra pública: antidoto contra la corrupción*, México, 2016.

50 UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL, *Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior

de los riesgos identificados en las auditorías practicadas ocurrieron en el área de obra pública —además, no sorprende que el 15.8% de los riesgos identificados ocurrieran en el área de adquisiciones, contrataciones e inversiones públicas— y que en las funciones de gasto público relacionadas con el Desarrollo Económico la incidencia del riesgo en el área de obra pública fue del 36.11% mientras que en la función de Desarrollo Social fue del 20.8%.

Precisamente por ello, tratándose de la Cuenta Pública 2014, la Auditoría Superior de la Federación señaló⁵¹ que se observaban problemas recurrentes en el área de obra pública en torno a los procesos de planeación, contratación y ejecución de los trabajos, modificaciones al proyecto ejecutivo original, entre otras, lo que ocasionó incrementos importantes en el monto de inversión o prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y puesta en operación.

Lo anterior, tuvo la consecuente repercusión social y económica de no contar con las obras y servicios en el plazo y montos contratados, así como las limitaciones en el control y supervisión de los proyectos, es decir, que en la práctica, no se cumplieron los principios relativos al ejercicio de los recursos financieros públicos que están previstos en el artículo 134 Constitucional, lo que necesariamente implica que el poder público que sustenta a la Administración Pública Federal como parte del Poder Ejecutivo, al parecer, no ha sido instituido en beneficio del pueblo.

Ése es el tamaño de la crisis de legitimidad que tienen las instituciones jurídicas y políticas en nuestro país. No es gratuito que en 2012 y 2016 una de las mayores encuestadoras del país haya reiterado⁵² que los partidos políticos y el Congreso sean instituciones evaluadas por la opinión pública como de “baja confianza” y que, en el comparativo de elecciones federales de 2012 y 2015 se muestre una menor participación de la población, como fue reportado por el Instituto Nacional Electoral.⁵³

Entre las razones que sin lugar a dudas explican dicho fenómeno se identifica la falta de ingresos públicos, pero también, y no menos im-

de la Federación de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control

51 Ídem.

52 MITOFSKY, *México: confianza en instituciones 2016*, México, 2016, disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/884-mexico-confianza-en-instituciones-2016>

53 http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Participacion_Ciudadana/

portante, lo es la corrupción y la problemática actual que rodea la planeación, ejecución y revisión de los proyectos relacionados con la obra pública en México.

En efecto, a pesar de que el marco constitucional establece bases razonables para el ejercicio de los recursos financieros en contrataciones públicas, y no obstante que es mayúsculo el impacto que la obra pública tiene en las finanzas del país lo cierto es que, tal como lo ha señalado México Evalúa,⁵⁴ un factor detonante de la poca productividad de la inversión física en México es la corrupción, es por ello que, en la opinión de la población, los mayores escándalos de corrupción están relacionados con la obra pública.

La misma complejidad del proceso de contratación pública torna difícil que pueda probarse la culpabilidad de los involucrados en hechos de corrupción dentro de un proceso jurisdiccional, tal como lo señala Ángeles Jareño,⁵⁵ puesto que el Juez se verá obligado a desmenuzar el complejo procedimiento de contratación para encontrar el momento en que el incumplimiento de algún requisito torna arbitraria la adjudicación del contrato.

Ejemplos sobran, no hay distinción entre filiación política o si se trata de gobiernos locales o federales, los casos están allí: el sobreprecio del monumento “*Estela de Luz*” conmemorativo del bicentenario de la independencia mexicana; los problemas relacionados con la Línea 12 del sistema de transporte colectivo “Metro” cuyas obras de rectificación de rieles han implicado destinar mayores recursos a una obra que supuestamente se entregó acabada y en funcionamiento; o el caso del Tren Interurbano México-Toluca en el que se observaron pagos por servicios no ejecutados y en donde, además, no se comprobó la liberación oportuna del derecho de vía y la expropiación de inmuebles de los predios donde serían ejecutadas las obras.

Las cifras del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) no son nada halagüeñas al respecto y corroboran que el dinero público erogado en obra pública no está siendo invertido ni eficaz ni eficientemente y que termina en obras malhechas o que no son productivas, pues no se está privilegiando la generación de obra pública nueva que verdaderamente esté vinculada a la atención de necesidades y problemas reales.

54 MÉXICO EVALÚA, *Métrica de la transparencia de la obra pública: antídoto contra la corrupción*, México, 2016.

55 JAREÑO Leal, Ángeles, “La corrupción en la contratación pública”, en *Revista de pensamiento contemporáneo*, Universidad de Valencia, Número 42, 2013, p. 15.

De acuerdo con los datos del Banco de Información Económica del INEGI, mientras que el gasto en inversión física se ha incrementado en los últimos años, el valor de la inversión pública ha decrecido constante y consistentemente, es decir, que en México, la inversión pública le resta al crecimiento económico en lugar de sumarle como ha sido señalado por Mariana Campos.⁵⁶

Asimismo, desafortunadamente se ha convertido en una práctica perniciosa la toma de decisiones discrecionales respecto del destino de presupuesto de egresos de la federación, pues a pesar de estar consignada la facultad expresa para que el poder legislativo lo apruebe, termina por modificarse, es decir, aumentándose o reduciéndose, a discreción de los ejecutores, lo que implica que éstos últimos a menudo se conviertan en juez y parte.

Por lo que hace a la obtención de los ingresos existe una subestimación sistemática de ingresos no presupuestados, cuya transparencia y rendición de cuentas es irrefutablemente fruto de la opacidad, lo que redundo en que el gasto extrapresupuestario sea considerado una mala práctica, pues es poco transparente e implica una gestión menos representativa de la base ciudadana en la toma de decisiones.

Al respecto, baste ver el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros que desde su creación no había generado mecanismo alguno que transparentase la gestión de sus recursos, sino hasta la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia⁵⁷ y la promulgación de las leyes reglamentarias en 2015.

A partir de éste marco constitucional y legal, es que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) emitió el acuerdo ACT-PUB/14/09/2016.05 de 14 de septiembre de 2016,⁵⁸ para que dicho fideicomiso cumpliera con ciertas obligaciones mínimas de transparentar su actuación.

Peor, aun, en México, a menudo existen adecuaciones presupuestarias al presupuesto de la federación sin autorización del Congreso, lo que implica la existencia arbitraria o deliberada de cualquier cambio en alguna de

56 <http://www.animalpolitico.com/2016/04/que-es-metrop-9-claves-de-la-herramienta-contrala-corrupcion-en-la-obra-publica-en-mexico/>

57 Publicada el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

58 Acuerdo emitido en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos artículos 19 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo y 73, fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Artículo 58 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y el Artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

las clasificaciones del presupuesto aprobado durante su ejecución, lo que sin lugar a dudas impide su eficaz revisión, haciendo más difícil aún la identificación y escrutinio de la ejecución de la obra pública.

Al respecto, llama la atención que el Titular del Poder Ejecutivo Federal pueda, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizar discrecionalmente adecuaciones al presupuesto, lo que representa un riesgo significativo en términos de mecanismos de rendición de cuentas que se desprende de la forma en la que se ejecuta el gasto público en México.

Sin embargo, ello no sorprende, pues a pesar de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé que los ejecutores del gasto deben ajustarse a los montos previamente asignados en el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados, los ejecutores pueden modificarlo, sin que exista en dicha ley algún mecanismo de control en el cumplimiento de objetivos, mucho menos de eficacia, pues si bien es cierto que existe un sistema de evaluación del desempeño, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Auditoría Superior de la Federación, los resultados son muy pobres.⁵⁹

Es decir, una circunstancia irrefutable en el contexto histórico actual, es que el presupuesto de egresos no se ejecuta tal y como se aprobó,⁶⁰ y peor aún, la ineficiencia en la efectividad del gasto, la falta de disciplina fiscal, así como la incipiente transparencia y rendición de cuentas, hacen evidente la falta de mecanismos de evaluación y procedimientos sancionadores eficaces.⁶¹

Circunstancias que se encuentran completamente alejadas de los tres principios básicos para un buen manejo del presupuesto, como son, el

59 Al respecto, puede consultarse ABEDROP, Enrique, *Presupuesto basado en resultados ¿por qué en México gastamos sin obtener resultados?*, IEXE Editorial, México, 2009; HUACUJA BETANCOURT, Sergio y MERINO CONDE, Germán Sergio, “Los subsistemas de control interno y externo en la legislación reglamentaria de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción” en ROMERO GUDIÑO, Alejandro y BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo (Coordinadores), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 3, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, México, 2016, pp. 347-420.

60 NUÑEZ GONZÁLEZ, Leonardo, *Presupuesto de Egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2016, pp. 90.

61 ORTIZ RAMÍREZ, Jorge Alejandro, “Sanciones administrativas derivadas de la Fiscalización Superior: una revisión de su eficiencia”, en ROMERO GUDIÑO, Alejandro y BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo (Coordinadores), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 3, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, México, 2016, pp. 543-565.

alcance, la transparencia y el realismo, como lo refieren Barry H. Potter y Jack Diamond;⁶² mucho menos que abonen a la competencia, la transparencia y la rendición de cuentas.

En efecto, en la problemática en la ejecución del gasto público presupuestado en la obra pública en México intervienen diversas causas, como son las siguientes:

I. En el momento de la planeación:

- No se cuenta con bases de licitación claras, mucho menos con criterios específicos, claros y transparentes de los motivos para la adjudicación de ofertas o su descalificación.
- No se implementan mecanismos de prevención y combate a la colusión entre oferentes así como de manipulación de licitaciones.
- No se establecen tiempos de ejecución reales.
- No se identifica con certeza cuales son los objetivos, y las implicaciones costo-beneficio de las obras que se planean ejecutar.
- Se omite considerar la opinión de grupos organizados de la sociedad civil, ambientalistas, pobladores, o sectores sociales y económicos.

II. En el momento de la programación:

- No se consideran las fuentes de financiamiento, ni que sean suficientes.
- La etiquetación de los recursos no se hace en forma detallada y precisa.
- Se hacen proyecciones sin contar con las licencias, estudios, pruebas de laboratorio, mecánica de suelos, topográficos, geológicos, ambientales, o dictámenes suficientes de acuerdo con la ubicación precisa.
- No se hacen proyectos ejecutivos completos, por lo tanto la cuantificación de las propuestas no está identificada con ningún sistema de puntaje o acreditación de requisitos lo que incide en que los resultados se sustenten en cuestiones subjetivas.

62 POTTER, Barry H, y DIAMOND, Jack, *Guidelines of budget management*, International Monetary Fund, 1999.

- Las especificaciones para la construcción no son suficientes.
- No se verifica las normas oficiales mexicanas que el proyecto debe cumplir, ni se consideran en el plan ejecutivo.
- No se exige que se detalle la tecnología a utilizar, ni el detalle de la ingeniería básica que cubrirá el proyecto.
- El registro único de contratistas de la administración pública federal no cuenta con un sistema de empadronamiento, ni mucho menos de certificación.

III. En el momento de la ejecución:

- No se hace una disposición oportuna de los recursos, los anticipos y pagos de estimaciones no coinciden en tiempo y forma con los proyectos
- Se omite considerar la variación de los precios en los insumos, ni la oportunidad en la entrega.
- Existe sobrecosto.
- Se afecta el tiempo de entrega de la obra.

IV. En el momento del aprovechamiento:

- Existe abandono, desuso o subutilización.
- Falta de apego a la realidad.

En este contexto, menciono algunas paradójicas circunstancias mexicanas:

- a) Al no existir un Inventario de Infraestructura Pública, se propicia que haya obras inacabadas que terminan siendo “elefantes blancos”;
- b) Hay un abuso al otorgar obras o adquisiciones a entes del Estado —universidades o entidades paraestatales— para evitar licitaciones públicas, que regularmente no se apegan a las mejores condiciones de precio y calidad para el Estado;
- c) No todas las adquisiciones están contenidas en la plataforma digital de compras del gobierno federal *Compranet*;
- d) No hay veracidad en el programa anual de adquisiciones y no hay para ello sanción prevista;

- e) Existen proveedores de obras y servicios que ya han sido sancionados anteriormente o que incumplen fiscalmente, pero que independientemente de ello siguen siendo contratados por los gobiernos para ejecutar obra pública o para ser proveedores de bienes y servicios;
- f) También es común que gobernantes en funciones o cuyo mandato recién concluyó, así como diversos funcionarios, sean proveedores de bienes y servicios de las instituciones sin el menor recato y sin la sanción correspondiente;
- g) El nepotismo se presenta recurrentemente en los distintos niveles de Administración Pública —no son los mejores quienes acceden al servicio público porque no hay imparcialidad en los procesos de selección, no se privilegian el mérito y la capacidad al concursar las plazas laborales;
- h) Está presente el fenómeno de *puerta giratoria* que consolida un sistema de incompatibilidades y conflictos de interés;
- i) En materia de uso del suelo y ordenamiento urbanístico se carece de control de la legalidad y de conciencia ciudadana, con efectos perniciosos de índole económica —lavado de activos—, política, social, cultural y ambiental para la sostenibilidad de las ciudades;
- j) Persisten programas presupuestales sin reglas de operación y sin evaluación de resultados, que dan pauta a manejo discrecional;
- k) Es frecuente la existencia de ingresos excedentes que no se someten a la aprobación del Congreso;
- l) Se carece de regulación de los subejercicios presupuestales, de los donativos, de los fideicomisos —creados en ocasiones para evitar la fiscalización de su ejercicio—, de las transferencias de gasto programable a gasto no programable, que propician la decisión unilateral del Ejecutivo sobre su aplicación;
- m) Suele esconderse información pública relevante como la relativa a condonación de impuestos, que a mi juicio tiene una relevancia pública indudable. Además de que persiste el velo corporativo.

Es por ello que considero que México tiene que evolucionar hacia mejores prácticas en la Administración Pública, lo cual requiere de una ciudadanía responsable y de un empresariado corresponsable.⁶³ Para

63 En este mismo sentido, BETANZOS TORRES, Eber Omar, “Sociedad civil, anticorrupción y corresponsabilidad”, en ROMERO GUDIÑO, Alejandro y BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo

esto, el ciudadano necesita percibir tangiblemente y comprender como la corrupción incide en su vida y la afecta, es decir, como todas estas arbitrariedades y malas prácticas le impactan a la sociedad negativamente.

Lo ha referido Pedro T. Nevado-Batalla,⁶⁴ si bien la norma jurídica puede ser auxiliar en la disuasión de conductas nocivas, no tiene la plena capacidad para generar el fundamento ético y moral que todo ciudadano debe tener interiorizado y que marca su posición y conducta respecto del interés general.

La modernización del sector público es una asignatura crónicamente pendiente. La calidad en el servicio público y en la Administración reclama cambio de mentalidad, de hábitos, de formación permanente, de nuevos sistemas de gestión, de receptividad tecnológica y de una mejor política de relaciones humanas integradora de la fuerza de trabajo.

Más aún, en la sociedad digitalizada, la transparencia a través de las tecnologías de la información está inevitablemente modificando la relación e interacción de la sociedad con sus instituciones y entre sus miembros porque tiene un potencial transformador indiscutible.⁶⁵ Estoy segura de que las virtudes de los responsables públicos se convierten en nota distintiva que salvaguarda la integridad de las instituciones, donde la transparencia sea un efectivo instrumento de control democrático del poder.⁶⁶

Es evidente que la buena gobernanza implica integridad y transparencia,⁶⁷ pues cada vez interesa más al ciudadano saber quiénes son sus

(Coordinadores), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 4, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, México, 2016, pp. 45-55.

64 NEVADO-BATALLA Moreno, Pedro T. "Paradigmas de la mejora y el control de la gestión pública: transparencia, responsabilidad y calidad de los servicios", en *Iustitia*, Revista de la División de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Santo Tomás, Número 12, Enero-Diciembre de 2014, p. 8.

65 "El debate no debe centrarse en cómo garantizar la privacidad de la información, sino en cómo lograr que en la era postprivacidad, el mundo sea un buen lugar para habitar y seguro para vivir" KOSINSKI, Michael, "Big data, inteligencia artificial y el futuro de la democracia" en *Aportes al debate parlamentario*, No. 4, Instituto Belisario Domínguez, México, 2017, p. 8.

66 ROMERO GUDIÑO, Alejandro, "Ética y rendición de cuentas", *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, 1era reimpresión, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2015, Tomo 1, pp. 453-476.

67 Vid. PORTAL MARTÍNEZ, Juan Manuel, "¿Cómo construir una política institucional de integridad efectiva para combatir la corrupción?", en ROMERO GUDIÑO, Alejandro y BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo (Coordinadores), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*,

servidores públicos, qué hacen, como ejercen sus funciones y a qué dedican los recursos públicos,, sin perder de vista que la sociedad tiende a replicar los valores o desvalores de su Administración, como un efecto espejo en el que la ética institucional es un proceso de mejora continua donde es justo lo que puede hacerse público, pero lo que reviste opacidad no es de fiar.

Capítulo 4. Elaboración de propuesta legislativa para fortalecer los mecanismos jurídicos anti colusión previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

4.1 Planteamiento del Problema

Resulta evidente que para toda organización, la contratación de bienes y servicios es una función estratégica que da forma a los resultados globales de la empresa. Principalmente, las ofertas competidas mediante licitaciones tienen como objetivo reducir precios y costos; en este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) ha recomendado que en las compras públicas las instituciones del gobierno utilicen ofertas competidas.⁶⁸

De acuerdo con Transparencia Mexicana,⁶⁹ los gobiernos gastan un monto estimado de 9.5 billones de dólares en contratos; tomando datos correspondientes a la OCDE los gobiernos gastan en promedio de trece a veinte por ciento de sus presupuestos suministrando bienes y servicios básicos por medio de contratos.

Dentro de este contexto, el principio de maximización de los recursos públicos es de esencial importancia. Esto es, considerando que los gobiernos tienen el mandato de suministrar bienes y servicios a sus ciudadanos, los recursos públicos recaudados de los contribuyentes deben

68 *Combate a la colusión en los procesos de contratación pública en México*, Informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de la legislación, regulaciones y prácticas de la CFE con las mejores prácticas de la OCDE, OCDE, 2015.

69 *Contrataciones abiertas. Una guía para profesionales por profesionales*, Transparencia Mexicana, México.

ser usados por los gobiernos de tal manera que garanticen la mayor rentabilidad o la mejor inversión por el dinero gastado, en términos de eficacia, eficiencia y economía.⁷⁰

En efecto, la contratación pública debe ser eficaz, lo que significa que debe satisfacerse o atenderse una necesidad específica por medio de dicha contratación. Asimismo, una contratación eficiente no solamente implica que el gobierno minimizó el uso de sus recursos durante el proceso de contratación, sino que se incurrieron en los menores costos posibles, sin dejar de tener un buen resultado en términos de tiempo, dinero y otros recursos utilizados. Por su parte, el término de economía en la contratación pública se refiere a tener un precio adecuado tomando en cuenta todos los costos en los que se incurrirá a lo largo de la vida útil del bien o servicio adquirido o del proyecto realizado.

Sin embargo, la experiencia comparada arroja como evidencia que, en todos los países, la contratación pública es notoriamente vulnerable a la corrupción y al fraude. Toda vez que en estos casos se involucra una cantidad importante de recursos financieros —como ha sido señalado— y en virtud de su propia complejidad, se crean las oportunidades e incentivos para el comportamiento deshonesto tanto de funcionarios como de proveedores.⁷¹

En este sentido, de acuerdo con los análisis elaborados por el Banco Mundial, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo, la corrupción tiene un claro impacto económico con efectos perniciosos tales como la reducción de la inversión, actuar como un impuesto de facto, estimular el sector informal, producir distorsiones y, desacelerar el crecimiento económico, por decir algunos de ellos.⁷²

Es por ello que se ha señalado que la corrupción es una amenaza para la gobernanza, para el desarrollo sustentable, para los procesos democráticos y para las prácticas corporativas justas.

Dentro de la contratación pública, la corrupción puede encontrarse tanto en las prácticas habituales como son los sobornos y las comisiones para la

70 Ídem.

71 *Combate a la colusión en los procesos de contratación pública en México*, Informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de la legislación, regulaciones y prácticas de la CFE con las mejores prácticas de la OCDE, OCDE, 2015.

72 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *La corrupción y el desarrollo*, 2014, p. 1.

adjudicación de los contratos, así como en técnicas más avanzadas como las relacionadas con la existencia de información asimétrica o las conductas de colusión en la ejecución o resolución de los contratos.⁷³

Al respecto, debe señalarse que cuando hay competencia genuina todos los participantes ofrecen de forma independiente lo que consideran la mejor combinación entre precio y calidad, con la finalidad de ganar un contrato.⁷⁴ Por el contrario, la falta de competencia implica que la dependencia contratante tendrá pocas opciones entre las cuales elegir, lo que disminuirá la probabilidad de que obtenga condiciones óptimas de precio y calidad.⁷⁵

Sobre esas bases, existen circunstancias que generan ambientes no competitivos; por ejemplo, que los proveedores se organicen para repartirse el mercado, lo que se relaciona con el establecimiento de esquemas de colusión.

La colusión implica que los posibles proveedores generen un acuerdo para incrementar y/o distribuir las ganancias derivadas de un contrato y, comúnmente, le vendan más caro al gobierno.⁷⁶ Al respecto, la OCDE ha señalado que la colusión se produce cuando las empresas, que se espera que compitan entre sí, se ponen de acuerdo para elevar de forma tácita o explícita el precio de los bienes o servicios que están siendo adquiridos por los gobiernos mediante licitaciones públicas.

Como lo señala la OCDE,⁷⁷ los principales esquemas de colusión son los siguientes:

- *Ofertas ficticias o de resguardo.*- Están diseñadas para aparentar competencia genuina. Bajo este tipo de colusión los oferentes se ponen de acuerdo para que uno o más presenten una oferta: i) más alta que la del ganador designado; ii) demasiado alta como para ser aceptada; o bien, iii) una que contenga términos especia-

73 Notas de la clase impartida por el Dr. Ricardo Rivero Ortega, en el Módulo “Contratación pública y corrupción” del Master Prevención y Combate a la Corrupción, impartido por la Universidad de Salamanca en la Cámara de Diputados, 2016.

74 SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. *Economía con aplicaciones para Latinoamérica*, 19 edición, McGraw Hill, México, 2010, p. 152.

75 *Guía práctica de compras públicas, Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal*, Instituto Mexicano para la Competitividad.

76 MOTTA, Massimo, *Competition policy: theory and practice*, Cambridge University Press, 2004, p. 189.

77 *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*, OCDE, 2009.

les que saben que son inaceptables para el comprador.

- *Supresión de ofertas.*- Bajo este esquema los competidores acuerdan que uno o más proveedores se abstendrán o retirarán una oferta presentada con anterioridad de manera que se adjudique la licitación al ganador designado.
- *Rotación de ofertas.*- En este esquema las empresas coludidas siguen licitando, pero acuerdan tomar turnos para ganar, es decir, ser el oferente que califique con el precio más bajo.
- *Asignación de mercado.*- Los competidores se reparten el mercado o ciertas zonas geográficas y acuerdan asignarse ciertos clientes. Con base en el acuerdo, los licitadores no presentarán ofertas en las zonas asignadas a un licitador en particular.

En este sentido, deben establecerse las disposiciones jurídicas que sean suficientes a efecto de asegurar que en las contrataciones públicas a que hace referencia la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, existan medidas que prevengan y sancionen tanto la corrupción como el fraude ocasionado por los posibles esquemas de colusión.

4.2 Sustento argumentativo de la propuesta de reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Conforme a lo establecido por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de contrataciones públicas tales como las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, se deberán asegurar al Estado las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, ya sea que se realicen a través de adjudicaciones o de licitaciones públicas.

En caso que dichas condiciones no puedan asegurarse por medio de las licitaciones, será en las leyes donde quedarán establecidos los procedimientos que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Por su parte, el artículo 28 de nuestra Carta Magna señala como objetivo del órgano constitucional autónomo denominado Comisión Fede-

ral de Competencia Económica el de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que⁷⁸ nuestro derecho constitucional prohíbe los actos que disminuyen el proceso de competencia y libre concurrencia, al no permitir el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, afectando las cadenas de producción y al consumidor final, en virtud de que la adquisición de esos bienes y servicios no se lleva a cabo conforme a costos reales.

De lo anterior podemos desprender que existen dos mandatos constitucionales que son complementarios entre sí; por una parte, se deben asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, etc.; y, por la otra parte, se debe permitir el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios de tal forma que se castigue todo aquello que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas.⁷⁹

Es justamente en ese equilibrio entre los dos mandatos constitucionales donde radica la importancia de establecer medidas que por las que se asegure la prevención, detección y sanción de los posibles esquemas de colusión dentro de las contrataciones públicas, aunado al hecho de que este tipo de conductas redundan en beneficio de la corrupción entre agentes públicos y privados, pues de permitirse lo anterior se producirían distorsiones económicas que conllevarían a la disminución de la inversión, al detrimento del Estado de Derecho, a la desaceleración económica, a la pérdida de confianza en las instituciones democráticas, etc.

Por ello, el Instituto Mexicano para la Competitividad ha emitido recomendaciones generales para detectar y combatir la colusión entre ofe-

78 Véase la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 111/2016 de rubro “COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 9º, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 982.

79 Véase la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 110/2016 de rubro “PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS PROHÍBE NO SÓLO CUANDO ESA CONDUCTA TENGA POR OBJETO EL ALZA DE PRECIOS” visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 982.

rentes de compras públicas⁸⁰ señalando que, en términos generales, se necesitan de tres acciones:

- a) **Prevenir mediante el buen diseño de concursos públicos.**- Las áreas requirentes deben estar informadas sobre las condiciones del mercado según el bien o servicio que necesiten.
- b) **Buscar y detectar señales de alerta y patrones sospechosos.**- Las principales señales de advertencia y patrones de colusión se comienzan a identificar desde el momento en que las empresas presentan sus ofertas o en sus declaraciones de integridad. Los comportamientos sospechosos están relacionados con los precios o con los documentos presentados por los oferentes.
- c) **Investigar y sancionar.**- Para iniciar un procedimiento de investigación sobre colusión puede haber dos principales vías: a través de una denuncia formal o por medio de una “investigación de oficio” a cargo de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Al respecto, la Ley Federal de Competencia Económica, establece que las prácticas monopólicas absolutas son las combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto sea establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

Por lo tanto, se propone reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público a efecto de establecer medidas tendientes a prevenir los esquemas de colusión en las contrataciones públicas, así como también para establecer sanciones severas en los casos en que se llegue a incurrir en estas prácticas indebidas.

80 *Guía práctica de compras públicas, Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal*, Instituto Mexicano para la Competitividad.

4.3 Texto normativo propuesto

LEY DE ADQUISICIONES, ARENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.

Título Primero

Disposiciones Generales

Capítulo Único

Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. (...)

[Se adiciona una fracción II y se recorre la numeración de las subsecuentes]

II. Comisión: la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en los términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Competencia Económica.

III. CompraNet: (...)

[Se adiciona una fracción IV y se recorre la numeración de las subsecuentes]

IV. Declaración de integridad: La declaración escrita, bajo protesta de decir verdad, en la que el participante se compromete a abstenerse de realizar prácticas anticompetitivas ni incurrir en conductas que incentiven a los servidores públicos de las dependencias y entidades a inducir o alterar las evaluaciones de las ofertas, el resultado del procedimiento u otros aspectos que les otorguen condiciones más ventajosas a algunos participantes respecto de otros.

(...)

Título Segundo

De los Procedimientos de Contratación

Capítulo Primero

Generalidades

Artículo 26.- (...)

[Sexto Párrafo] Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

[Adiciona párrafo séptimo] En todos aquellos casos en que las contrataciones se realicen respecto de bienes, arrendamientos o servicios cuyos mercados tengan pocos sustitutos, se trate de productos o servicios estandarizados u homogéneos o en los que exista poco cambio tecnológico, las dependencias y entidades deberán solicitar a la Comisión que emita su opinión en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica.

Capítulo Segundo De la Licitación Pública

Artículo 29. La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener:

I. a VII. (...)

VIII. Precisar que será requisito el que los licitantes entreguen junto con el sobre cerrado una declaración escrita, bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en alguno de los supuestos establecidos por los artículos 50 y 60 penúltimo párrafo, de esta Ley.

[Adiciona párrafo] Asimismo será requisito que los licitantes entreguen, junto con el sobre cerrado, la declaración de integridad respectiva.

(...)

Artículo 37. La convocante emitirá un fallo, el cual deberá contener lo siguiente:

I. (...)

II. (...)

III. En caso de que se determine que el precio de una proposición no es aceptable o no es conveniente, se deberá anexar copia de la investigación de precios realizada o del cálculo correspondiente.

[Se adiciona una fracción IV y se recorre la numeración de las subsecuentes]

IV. En caso que, de la evaluación de las proposiciones, la convocante estime que los licitantes incurrieron en prácticas colusivas, tales hechos se harán del conocimiento de la Comisión como conductas presuntamente violatorias de la Ley Federal de Competencia Económica.

Título Tercero
De los Contratos
Capítulo Único

Artículo 50. Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir proposiciones o adjudicar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. Las que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Secretaría de la Función Pública en los términos del Título Quinto de este ordenamiento y Título Sexto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;

[Se adiciona una fracción V y se recorre la numeración de las subsecuentes]

V. Las que hubiesen sido sancionadas por prácticas monopólicas absolutas por parte de la Comisión.

Título Quinto
De las Infracciones y Sanciones
Capítulo Único

Artículo 60. La Secretaría de la Función Pública, además de la sanción a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior, inhabilitará temporalmente para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

I. (...)

II. Los proveedores a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en dos o más dependencias o entidades en un plazo de tres años.

[Se adiciona una fracción III y se recorre la numeración de las subsecuentes]

III. Las que hubiesen sido sancionadas por prácticas monopólicas absolutas por parte de la Comisión.

IV. (...)

TRANSITORIO

Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Conclusiones

Primera.- Los gobiernos tienen el mandato de suministrar bienes y servicios públicos a sus ciudadanos y los recursos recaudados necesariamente deben ser usados de tal manera que garanticen la mayor rentabilidad o la mejor inversión por el dinero gastado, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

La prestación óptima de servicios públicos de calidad hace que los ciudadanos vean respondidas sus necesidades y expectativas, lo que lleva a que su confianza en el gobierno no se vea defraudada.

Segunda.- De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a nivel mundial, los gobiernos gastan un promedio de 13 a 20 por ciento de sus presupuestos suministrando bienes y servicios básicos por medio de contratos, constituyendo así los principales proveedores de servicios de infraestructura.

No obstante, a pesar de que el gasto en infraestructura del sector público se visualiza como uno de los factores que genera condiciones adecuadas para propiciar crecimiento económico y para incrementar de manera directa el bienestar entre la población, el sector de la construcción de infraestructura pública es altamente proclive a la corrupción, al grado de representar casi una quinta parte del gasto neto total del sector público y alrededor del 4.8% del Producto Interno Bruto.

Tercera.- Un factor detonante de la poca productividad de la inversión física en México es la corrupción; en la opinión de la población, los mayores escándalos de corrupción están relacionados con la obra pública.

La misma complejidad del proceso de contratación pública torna difícil que pueda probarse la culpabilidad de los involucrados en hechos de corrupción dentro de un proceso jurisdiccional, puesto que el Juez se verá obligado a desmenuzar el complejo procedimiento de contratación para encontrar el momento en que el incumplimiento de algún requisito torna arbitraria la adjudicación del contrato.

Las cifras del INEGI corroboran que el dinero público erogado en obra pública no está siendo invertido ni eficaz ni eficientemente y que termina en obras malhechas o que no son productivas, pues no se está privilegiando la generación de obra pública nueva que verdaderamente esté vinculada a la atención de necesidades y problemas reales.

Cuarta.- La experiencia comparada arroja como evidencia que, en todos los países, la contratación pública es notoriamente vulnerable a la corrupción y al fraude. Toda vez que en estos casos se involucra una cantidad importante de recursos financieros —como ha sido señalado— y en virtud de su propia complejidad, se crean las oportunidades e incentivos para el comportamiento deshonesto tanto de funcionarios como de proveedores.

Dentro de la contratación pública, la corrupción puede encontrarse tanto en las prácticas habituales como son los sobornos y las comisiones para la adjudicación de los contratos, así como en técnicas más avanzadas como las relacionadas con la existencia de información asimétrica o las conductas de colusión en la ejecución o resolución de los contratos.

Quinta.- Dentro de la competencia genuina, todos los participantes ofrecen de forma independiente lo que consideran la mejor combinación entre precio y calidad. La falta de competencia implica que la dependencia contratante tendrá pocas opciones entre las cuales elegir, lo que disminuirá la probabilidad de que obtenga condiciones óptimas de precio y calidad.

Cuando existen circunstancias que generan ambientes no competitivos (v.gr. que los proveedores se organicen para repartirse el mercado, i.e., establecer esquemas de colusión) deben establecerse disposiciones jurídicas que aseguren que en las contrataciones públicas se prevenga y sancione tanto la corrupción en general como el fraude ocasionado por posibles estrategias anticompetitivas.

Sexta.- Existen dos mandatos constitucionales que son complementarios entre sí; por una parte, se deben asegurar al Estado las mejores

condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, etc.; y, por la otra parte, se debe permitir el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios de tal forma que se castigue todo aquello que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas.

Si la colusión implica que los posibles proveedores generen un acuerdo para incrementar y/o distribuir las ganancias derivadas de un contrato y, comúnmente, le vendan más caro al gobierno., este tipo de conductas redundan en beneficio de la corrupción entre agentes públicos y privados, pues de permitirse lo anterior se producirían distorsiones económicas que conllevarían a la disminución de la inversión, al detrimento del Estado de Derecho, a la desaceleración económica, a la pérdida de confianza en las instituciones democráticas, etc.

Séptima.- Se propone reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público a efecto de establecer medidas tendientes a prevenir los esquemas de colusión en las contrataciones públicas, así como también para establecer sanciones severas en los casos en que se llegue a incurrir en estas prácticas indebidas.

Como Diputada Federal, tengo la oportunidad de combinar las actividades académicas como lo es el presente Máster Anticorrupción con las actividades legislativas propias de mi cargo. A partir de las clases impartidas en el programa, se construyó la propuesta legislativa que aquí se detalla, misma que fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados y enviada a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción para su dictaminación. Es posible consultar la misma en la Gaceta Parlamentaria del 28 de marzo de 2017 y en la dirección electrónica siguiente: gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/mar/20170328-VI-II.html#Iniciativa31

Bibliografía

- ABEDROP, Enrique, *Presupuesto basado en resultados ¿por qué en México gastamos sin obtener resultados?*, IEXE Editorial, México, 2009
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 12.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 397.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, serie estudios jurídicos (Número 96), México, p. 25-26
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 16ª ed., Siglo XXI, México, 2002, p. 190 y ss.
- CARRILLO ZALCE, Ignacio, *Introducción al estudio del derecho*, Apuntes. 10ª ed., Editorial Banca y Comercio, S. A. de C. V., México, 1994, pp. 5-31
- CORTIÑAS PELÁEZ, León, en “Legitimidad congresional soberana y finanzas modernas”, en *Alegatos*, No. 27, mayo–agosto de 1994, México, p. 307.
- CORTIÑAS PELÁEZ, León, *Poder ejecutivo y función jurisdiccional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982, p. 61.
- CORTIÑAS PELÁEZ, León, “Teoría General de los Cometidos del Poder Público” en *Revista de Administración Pública*, Num. 111, septiembre–diciembre 1986, México, p. 60.
- CHIRINO CASTILLO, Joel, *Teoría de la Imprevisión*, consulta en línea <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3833/21.pdf>
- DE LAGARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, Porrúa, México, 2005, p. 5.

- DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, “Eficacia y Reformas Constitucionales”, en *Nueva Sociedad*, No. 112, marzo–abril de 1991, México, p. 146
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, primer curso, Limusa, Noriega Editores, 1999, p. 34
- DUVERGER, Maurice, *Finances Publiques*, Presses Universitaires de France, París, 1988, p. 11
- DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 386.
- ESTACHE, Antonio, “*Infrastructure: A survey of recent and upcoming issues*”
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo, Contratos*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 81.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 63.
- GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel, “Naturaleza del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda en Justicia Administrativa” en *Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, CISNEROS FARIAS, Germán, FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, LÓPEZ OLIVERA, Miguel Alejandro, (Coordinadores) UNAM IJ, Serie doctrina Jurídica número 367, México, 2007, p. 89.
- HARDOON, Deborah y HEINRICH, Finn, Índice de Fuentes de Soborno 2011, Transparencia Internacional, 2011, p. 15.
- HUACUJA BETANCOURT, Sergio y MERINO CONDE, Germán Sergio, “Los subsistemas de control interno y externo en la legislación reglamentaria de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción” en ROMERO GUDIÑO, Alejandro y BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo (Coordinadores), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 3, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, México, 2016, pp. 347-420.
- JAREÑO Leal, Ángeles, “La corrupción en la contratación pública”, en *Revista de pensamiento contemporáneo*, Universidad de Valencia, Número 42, 2013, p. 15.
- KENNY, Charles, *Publishing construction contracts and outcome details*, World Bank Group, 2010.
- KOSINSKI, Michael, “Big data, inteligencia artificial y el futuro de la democracia” en *Aportes al debate parlamentario*, No. 4, Instituto Belisario Domínguez, México, 2017, p. 8.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo. Primer y Segundo Cursos*. Colección textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, Oxford University Press, Harla. México, 1998, p.193.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, Tercer y Cuarto cursos*, Oxford University Press, Harla, México, 2002, p. 106
- MÁYNEZ GARCÍA, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 229

- MÉXICO EVALÚA, *Métrica de la transparencia de la obra pública: antídoto contra la corrupción*, México, 2016.
- NEVADO-BATALLA Moreno, Pedro T. “Paradigmas de la mejora y el control de la gestión pública: transparencia, responsabilidad y calidad de los servicios”, en *Iustitia*, Revista de la División de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Santo Tomás, Número 12, Enero–Diciembre de 2014, p. 8.
- NUÑEZ GONZÁLEZ, Leonardo, *Presupuesto de Egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2016, pp. 90.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *La corrupción y el desarrollo*, 2014, p. 1.
- ORTIZ RAMÍREZ, Jorge Alejandro, “Sanciones administrativas derivadas de la Fiscalización Superior: una revisión de su eficiencia”, en ROMERO GUDIÑO, Alejandro y BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo (Coordinadores), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 3, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, México, 2016, pp. 543-565.
- POTTER, Barry H, y DIAMOND, Jack, *Guidelines of budget management*, International Monetary Fund, 1999.
- ROLLA, Giancarlo, *Derechos fundamentales, estado democrático y justicia constitucional*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Ensayos Jurídicos, (Número7), p.81.
- SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. *Economía con aplicaciones para Latinoamérica*, 19 edición, McGraw Hill, México, 2010, p. 152.
- SECODANT, Carlos Luis de, barón de la Brède y de Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Estudio preliminar de Daniel Moreno. 16º ed. Editorial Porrúa, México, 2005, p. 144
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 23
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Requisitos constitucionales para volver a ocupar el cargo de gobernador de un Estado”, en *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, No. 15, México, octubre de 2006, p. 21.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1996, p. 22-24.
- UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL, *Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.

La implementación de un modelo
interno para la correcta aplicación
de los recursos públicos en
el municipio de Tlaxco, Tlaxcala

Diputada Rosalinda Muñoz Sánchez

Introducción

La sociedad en general, sin importar condición social, religión, sexo, entre otros factores, reclama seguridad, certeza, legalidad y transparencia a todos aquellos que han sido electos para representarlos.

México, cuenta con el beneficio de ser un Estado democrático, lo cual, hace de la transparencia y rendición de cuentas un acto obligado para los servidores públicos ante la ciudadanía recordando que el principal punto observado por estos es el erario público.

La rendición de cuentas y transparencia, tanto de funciones como de recursos, se ha convertido en un tema muy controversial en nuestros tiempos y es que hoy en día las reformas realizadas por nuestro gobierno, que más adelante abordaremos, ha favorecido en la materia otorgando mayor información a los ciudadanos mexicanos apostando por una mejor política democrática para todos nosotros.

Ahora bien, también resulta de vital importancia mencionar que gracias a la transformación en materia de transparencia, la perspectiva general ha cambiado a modo que el tema de rendir cuentas y transparentar recursos se ha tornado desde una perspectiva de la ciudadanía y no de nuestros gobernantes. Podemos presumir de un marco jurídico que permite involucrar a la ciudadanía en la vida política de nuestro País, y en este tema en particular, inclusive, el remover a un servidor público debido a su abuso de poder, desvió de recurso, entre otros.

Lo anterior descrito en el presente documento nos habla de los grandes avances que han llevado a cabo el gobierno federal, sin embargo, no debemos olvidar que México por mandato constitucional según el artículo 40, hace de nuestro gobierno una entidad representativa y federal:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. ¹

En este entendido, nuestra República es totalmente soberana por cada régimen interior, es decir, cada Estado cuenta con sus respectivos municipios, los cuales desafortunadamente, se encuentran rezagados ante los avances antes mencionados del gobierno federal.

Hablemos primero de rendición de cuentas dentro del ámbito municipal. Los alcaldes o presidentes municipales (concepto del principal representante del municipio), tienen un compromiso muy fuerte hacia la gente resultando aún muy complejo este tema, dado que la cercanía con su gente es sumamente estrecha. En tanto transparencia, el municipio es característico de ser un recinto de erario público que, hasta el día de hoy, ninguno de los 2,454 municipios existentes de la república ha logrado demostrar un sistema o mecanismo eficiente y eficaz para estos dos temas.

Dado lo anterior, el presente documento nos servirá para realizar un análisis exhaustivo de los mecanismos aplicables para una correcta administración de recursos y rendición de cuentas teniendo como resultado final una propuesta con los fundamentos necesarios para que esto sea reflejado en una herramienta eficiente y eficaz que como resultado otorgue la confianza de la ciudadanía a los gobiernos municipales.

1 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Cápítulo 1. Municipio

1.1 Concepto

El municipio obtiene como una característica principal el asentamiento permanente en un territorio específico perteneciente a un Estado, además, obtiene autonomía para su forma de gobierno ante la gente.

La intención de llevar a cabo esta autonomía es con el fin de satisfacer necesidades específicas ante la población como es el agua potable, infraestructura municipal, alumbrado público, la seguridad en apoyo a la policía municipal, entre muchos otros.

La palabra municipio, proviene el latín “municipium”, haciendo referencia a los gobernantes y habitantes que lo conforman o bien, podemos utilizar de igual forma el término “municipio”, el cual, refiere en general a todas las ciudades en torno al derecho romano, como un manejo administrativo.²

Para conceptualizar la palabra municipio podemos describirlo como “el conjunto de habitantes que viven en un mismo término jurisdiccional, el cual, está regido por un ayuntamiento”.³

Realmente, para definirlo no se tiene algo específico o marcado si no que este puede variar conforme la interpretación de cada persona, jurídicamente por ejemplo, podemos interpretarlo como un ente público territorial subordinado del Estado.⁴

2 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>

3 <http://definicion.de/municipio/>

4 <https://www.seguridadpublica.es/2008/04/el-municipio-concepto-y-elementos-del-municipio-poblacion-territorio-y-organizacion/>

Este, continuando con una visión jurídica, conforme a lo que emana la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce tres elementos que son, la población, que entenderemos como todos los individuos que conforman a los gobernados; el territorio, que será el espacio geográfico y, el gobierno, el cual, como bien sabemos será totalmente democrático al ser electos por la población.⁵

Legalmente, el artículo 115 constitucional es quien valida el concepto del municipio además, de otorgarle todas las facultades que este merece.

1.2 Antecedentes

Roma

Debemos saber que las bases normativas y de organización que hoy en día reconocemos han sido resultado del sistema político manejado en la Antigua Roma, aunado a que el municipio es parte de estos sistemas ahí, encontramos sus primeras bases político - sociales.

El municipio romano era muy similar a lo que en la actualidad conocemos en México, una organización que llevaba a cabo la misma población conforme a sus reglas de usos y costumbres, las cuales, fueron mejorando conforme hacían sus leyes.

Los romanos reconocían y respetaban la forma de organización en cuanto a las costumbres en los temas religiosos, y conforme el tiempo avanzaba lograban separar los temas financieros, de carácter administrativo y sus credos. Así, puliendo sus maneras de organizarse para los romanos asentados los llamaron municipio, mientras que a los asentados libremente en el campo los denominaron fundus o ager.

A pesar de sus fines expansionistas, los romanos, mantuvieron a lo largo de su transformación política su forma de organización municipal.

Las leyes municipales se daban a partir de los "Edictos", aquellos mandatos publicados por el magistrado en el marco de sus competencias, estos decretos, también demuestran bases de nuestro sistema municipal.

5 http://www.senado.gob.mx/ibd/content/lineas/docs/varios/Municipio_Mexicano.pdf

Grecia

Una vez que Roma se amplió, llegando a toda Italia y después, Grecia; por supuesto la expansión Romana no concluyó aquí, tiempo después llego a España, Galias hasta alcanzar un reconocimiento mundial.

En el caso de Grecia, en un principio se dividió en dos sociedades dirigidas por sus creencias y las más destacadas formas de organización municipal las encontramos en Atenas y Esparta.

La primera, tenía una organización democrática, los ciudadanos creían que la soberanía prevalecía en el pueblo y sus ideas eran totalmente contrarias a la esclavitud. En tanto a Esparta, su gobierno fue constituido por dos reyes, un senado conformado por ciudadanos mayores a 65 años y 5 éforos (magistrados que no podían ser renovados), estos, tenían como función vigilar el actuar de los reyes así como su participación en materia civil y penal.

Tenían independencia absoluta en su forma de gobernar hasta que llego el imperio romano a conquistarlos, en ese momento su forma de organización municipal se ve transformada acompañada también de cambios en creencias religiosas.

En este punto no podemos asegurar aun si la forma de organizarse en Roma se dio antes que en Grecia dado que todas las teorías las describen en forma paralela, sin embargo, la estructura política romana es la que prevaleció en los lugares ya antes mencionados.

Teorías

Al estudiar los antecedentes se muestran dos importantes teorías para esta forma de gobierno, la teoría sociológica o iusnaturalista y la segunda, una teoría legalista.

La tendencia iusnaturalista, como su nombre lo indica, hace entender al municipio como una organización natural que surge de las mismas necesidades sociales para poder coexistir de una forma organizada dentro de una sociedad. Básicamente se forma también de las costumbres y vínculos vecinales pero, sin reconocimiento de normas.

En tanto a la teoría legalista, esta reconoce legalmente el surgimiento del municipio como una entidad territorial regulada por el derecho a partir de sus orígenes, los cuales, abordamos anteriormente.

1.3 Forma de gobierno y administración municipal

La forma de gobierno municipal en México se contempla y determina de forma general conforme lo dicta nuestra Constitución Política.

Lo anterior da a notar que el Estado reconocerá un Ayuntamiento autónomo pero además, le otorga la capacidad de ser el órgano más cercano a la gente.

El gobierno municipal es integrado por 3 figuras principalmente, el Presidente Municipal quien será la máxima autoridad y el responsable de llevar a cabo una correcta administración del tiempo que dure su mandato en el mismo.

El presidente municipal o también llamado alcalde, deberá encargarse de dar fiel cumplimiento a lo que dicta el Marco Jurídico sin excepción alguna, respetando en todo momento los derechos de los ciudadanos salvaguardando su integridad y mejorando su calidad de vida.

La segunda figura son los síndicos municipales, ellos, representaran jurídicamente al ayuntamiento, así como también tienen a su cargo el vigilar que las finanzas públicas sean utilizadas de forma correcta y conforme a la Ley Orgánica Vigente.

En este apartado, los síndicos tienen una participación muy importante si de transparencia queremos hablar pues, son ellos quienes serán los encargados de acompañar a contraloría interna a las inspecciones que realizan de forma periódica a la Tesorería Municipal.

Por último, la tercer figura son los regidores quienes estarán divididos por comisiones de la administración pública municipal velando que cada una cumplan con los objetivos que le son conferidos, además, deberán ser quienes promuevan y ejecuten políticas públicas a favor de la ciudadanía en la materia de su competencia. Por ejemplo, en materia de salud será la regidora de salud quien se encargara de proveer los medicamentos necesarios a quienes padezcan influenza en épocas de invierno.

Lo anterior nos muestra la integración del municipio pero a su vez, este tiene una organización muy específica. Para poder ejercer la toma

de decisiones respecto a los temas que envuelven a la ciudadanía y el gobierno, el ayuntamiento celebra sesiones de cabildo la cual, es una reunión de los integrantes antes mencionados para ejercer sus responsabilidades, discutir y solucionar los temas más relevantes del momento. Las sesiones de cabildo son un factor sumamente importante para el buen funcionamiento del gobierno municipal pues las decisiones que toman deben ser buscando el desarrollo social de sus comunidades y desafortunadamente son ocupadas para tratar temas como la prestación de bienes y servicios.

Estas reuniones pueden ser de dos tipos, ordinarias que generalmente son llevadas a cabo de forma mensual y, extraordinaria donde se convoca con algún asunto en calidad de urgente.

De forma resumida si encontramos una buena planilla de integración municipal, los resultados deben ser positivos y con una buena aceptación de la gente, sin embargo y, muy tristemente son pocas las respuestas favorables contra las negativas.

Lo anterior puede ser verificado en el último Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (recordando que en el caso de la Ciudad de México aún se conocen así) 2015, este informe tiene como objetivo desde el 2011 generar información sobre el desempeño en las funciones de los ayuntamientos y delegaciones (ahora alcaldías en la Ciudad de México), en actividades como la justicia municipal, abastecimiento de agua potable, cuidado del medio ambiente entre otros.

La siguiente tabla mostrará las sanciones a las que se tuvo que incidir por alguna falta administrativa y en el peor de los casos enriquecimiento ilícito.

| Tipo de conducta | Total | | | Infracciones cometidas con motivo del servicio público (negligencia administrativa u otra) | | | Cohecho | | | Tráfico de influencias | | | Abuso de autoridad | | | Concusión | | | Enriquecimiento ilícito | | | |
|-----------------------------------|-------|---|---|--|---|---|---------|---|---|------------------------|---|---|--------------------|---|---|-----------|---|---|-------------------------|---|---|---|
| | ↑ | ↓ | ↔ | ↑ | ↓ | ↔ | ↑ | ↓ | ↔ | ↑ | ↓ | ↔ | ↑ | ↓ | ↔ | ↑ | ↓ | ↔ | ↑ | ↓ | ↔ | |
| Entidad y municipio | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Total | | | | 3,608 | | | 3,091 | | | 16 | | | 2 | | | 321 | | | 24 | | | 7 |
| + Aguascalientes | | | | 43 | | | 43 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Baja California | | | | 328 | | | 302 | | | | | | | | | 24 | | | 1 | | | |
| + Baja California Sur | | | | 13 | | | 12 | | | | | | | | | 1 | | | | | | |
| + Campeche | | | | 14 | | | 14 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Coahuila de Zaragoza | | | | 112 | | | 101 | | | | | | | | | 1 | | | | | | |
| + Chiapas | | | | 87 | | | 84 | | | 1 | | | | | | 1 | | | | | | |
| + Chihuahua | | | | 319 | | | 319 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Distrito Federal | | | | 82 | | | 81 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Guanajuato | | | | 147 | | | 141 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Guerrero | | | | 29 | | | 24 | | | | | | | | | 3 | | | | | | |
| + Hidalgo | | | | 308 | | | 236 | | | 1 | | | | | | 56 | | | 1 | | | |
| + Jalisco | | | | 82 | | | 86 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + México | | | | 550 | | | 542 | | | 1 | | | | | | 5 | | | 9 | | | |
| + Michoacán de Ocampo | | | | 19 | | | 18 | | | | | | | | | 1 | | | | | | |
| + Morelos | | | | 62 | | | 50 | | | 3 | | | | | | 3 | | | | | | |
| + Nayarit | | | | 14 | | | 14 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Nuevo León | | | | 284 | | | 102 | | | 2 | | | | | | 151 | | | | | | |
| + Oaxaca | | | | 148 | | | 141 | | | | | | | | | 5 | | | | | | |
| + Puebla | | | | 171 | | | 110 | | | 1 | | | | | | 27 | | | 12 | | | 7 |
| + Querétaro | | | | 217 | | | 204 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Quintana Roo | | | | 58 | | | 40 | | | 1 | | | | | | 14 | | | | | | |
| + San Luis Potosí | | | | 78 | | | 87 | | | 5 | | | | | | 2 | | | 1 | | | |
| + Sinaloa | | | | 93 | | | 90 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Sonora | | | | 34 | | | 24 | | | | | | | | 1 | | | 2 | | | | |
| + Tabasco | | | | 142 | | | 134 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Tamaulipas | | | | 81 | | | 69 | | | | | | | | | | | | | | | |
| + Tlaxcala | | | | 4 | | | 1 | | | 0 | | | | | | | | | | | | |
| + Veracruz de Ignacio de la Llave | | | | 80 | | | 77 | | | 1 | | | | | | | | | | | | |
| + Yucatán | | | | 19 | | | 15 | | | | | | | | 1 | | | 2 | | | | |

Fuente: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy= cngmd2015_continterno;p=cngmd2015

Gracias a la gráfica anterior, vamos acercándonos al tema central del presente trabajo, encontrar un modelo que evite llegar al enriquecimiento ilícito y hacer mal uso de las finanzas municipales.

1.4 Marco jurídico y reglamentación del municipio

Es importante hacer mención que al tener un gobierno soberano, lo que dicte nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de ser la base para cualquier ley, reglamento y código expedido en nuestro territorio nacional. Así, siguiendo nuestra pirámide jerárquica dejaremos un espacio independiente para tratar el artículo 115 constitucional el cual, trata el tema municipal de manera muy particular.

Continuando con el orden jerárquico comenzaremos por abordar el marco jurídico desde las Constituciones Políticas Estatales, las cuales, deben respetar las atribuciones y autonomía del municipio. A partir de aquí se le instruye al municipio la obligación de contar con una normatividad mediante reglamentos internos que garanticen un buen gobierno.

Un ejemplo que me agrada mucho mostrar es el del Estado de Tlaxcala, en su Constitución dentro de su Título VII, tienen un capítulo único llamado “DE LOS MUNICIPIOS”, donde se establece su forma de gobernar, requisitos y, a mi punto de vista lo más importante e interesante de analizar, el presupuesto municipal.

A continuación se realizara un análisis a los artículos que abordan este último.

ARTÍCULO 91. Los ayuntamientos administrarán libremente la hacienda municipal, la cual se formará con:

- I. Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan;
- II. Las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y cambio de valor, así como las tasas adicionales;
- III. Las participaciones generales que serán cubiertas por montos y plazos que determine la ley, y
- IV. Los ingresos derivados de los servicios públicos encomendados a su cargo.

No se establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones a que se refieren las fracciones II y IV de este artículo.

Quedan exentos de contribuir, la federación, los estados y los municipios en torno de los bienes de dominio público, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Como principio general, todos los recursos que transfiera la Federación al Estado, para atención de la educación, salud, vivienda, ecología, cultura, deporte, uso y derecho de agua, desarrollo agropecuario y social o con cualquier otro fin general o específico, deberán ser canalizados a los municipios para su ejercicio, de conformidad con las reglas de operación respectivas. El Ejecutivo y los ayuntamientos, si así conviene a estos últimos, celebrarán los convenios necesarios para el ejercicio de estos recursos.

Los ayuntamientos, en sesión pública de Cabildo, efectuarán la distribución hacia las presidencias de comunidad para su ejercicio, de conformidad con las reglas de operación respectivas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado. El registro, control y publicación de las operaciones obedecerán a los lineamientos específicos establecidos por el Congreso.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Este artículo establece de manera muy directa la obligación que tiene el municipio para transparentar los recursos públicos del ayuntamiento, cuando, en donde y como fueron agotados, sin embargo, nuestra realidad es que pese a que algunos municipios si suben la información al sistema correspondiente no es de forma completa generalmente son parciales o no es clara la información que se desea conocer.

Otro error fatal que abunda en este artículo con naturaleza benéfica aparentemente para la ciudadanía es no establecer una sanción, es objeto de prioridad analizar los marcos jurídicos que establecen una obligación pero no existe sanción al no ejecutar las normas, pues ocurre lo que aquí tenemos, existen municipios que concluye su mandato y al no tener sanciones no ofrecieron información al instante y completa a la ciudadanía.

ARTÍCULO 93. Es obligación de los ayuntamientos atender y promover la prestación de los servicios públicos generales que requiera la comunidad.

Este artículo hace referencia a los impuestos, cuotas y tarifas aplicables para el municipio para distintos servicios públicos como el abastecimiento del agua potable, luz, alumbrado público, transporte, etc.

Este punto es sumamente importante pues es donde más dinero se recaudado de manera independiente para los gobiernos municipales donde también se ha tenido gran facilidad de ejercer actos de corrupción.

ARTÍCULO 94. Las presidencias de comunidad formarán comités de obras y recursos materiales y publicarán en el Periódico Oficial la distribución de los recursos asignados.

En este artículo es muy rescatable al ser un medio de fácil acceso para la ciudadanía y así, conocer en que se está ejecutando los recursos asignados año con año, así como decretos emitidos por el Estado para una correcta aplicación del erario público.

Después de las constituciones estatales, nos encontramos con las leyes orgánicas municipales, para entender mejor el tema, comenzaremos por definirla. Una Ley orgánica es aquella que se encargara de reglamentar todo el funcionamiento interno del municipio respetando en todo momento las garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos.

La importancia de esta ley radica en el establecimiento de los derechos y obligaciones así como las facultades y obligaciones del gobierno municipal. Estas leyes benefician en todo momento a los ciudadanos pues cada entidad federativa tiene necesidades, problemas y situaciones propias que las diferencian de las demás por lo que suena congruente que una misma ley no podría abarcar con eficiencia y eficacia en cada municipio.

1.5 Artículo 115 constitucional

Como habíamos comentado anteriormente, el artículo 115 constitucional forma parte del marco jurídico municipal y considere importante su separación pues todo lo antes comentado se deriva de este precepto tan importante.

A partir de los trabajos del Congreso Constituyente en 1917 es que surge la importancia de organizar a los estados y municipios, ocupando el municipio un lugar independiente en nuestra Carta Magna quedando con el texto siguiente:

Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado:
- II. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente

o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.⁶

Como es de saberse, al ser nuestra constitución un resultado de conflictos de intereses, situaciones de pobreza, desigualdad, entre muchas otras, esta ha sido muy cambiante y se ha buscado ajustar por los legisladores a las necesidades de la época que se vive. En el caso del artículo que ocupa este apartado no ha sido la excepción.

La intención de aparecer por primera vez en la constitución fue la de reconocer una forma de gobierno libre y autónoma. Sin embargo, dejaba mucho que dejar este precepto pues lo mantenía ligado al gobierno del estado, por lo que fue sujeto de discusión en múltiples veces y reformado a lo largo de estos años.

La primera reforma se da en el año de 1928, es decir, once años después de su reconocimiento constitucional. Esta reforma buscaba modificar el número de representantes en las Legislaturas de los Estados, buscando que fuera de manera proporcional al de los habitantes de cada uno y siempre y cuando no fuera menor de siete diputados.

La segunda, se da 5 años después. En 1933, se da la declaratoria para plantar que los Estados adopten una forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base su división territorial y de su organización política al municipio.

Para 1943, se establece el decreto para que los Gobernadores de los Estados no permanezcan en su encargo por más de 6 años.

En 1946, se decreta una reforma más a este artículo con el objetivo de que los Estados adopten para su régimen interior una sola forma de gobierno republicano.

6 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/325/9.pdf>

La quinta reforma se da en el año de 1953, durante el gobierno del entonces Presidente, Adolfo Ruiz Cortinez quien decreto que los Estados adopten una forma de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo nuevamente la importancia de la ciudadanía.

En la sexta reforma que sufrió el precepto en mención surgen cambios importantes en el gobierno municipal, pues por primera vez se plantea que en el ámbito de sus competencias los estados y municipios expedirán sus propias leyes, reglamentos y disposiciones administrativas. Gracias a esto comienzan a otorgar autonomía al ayuntamiento, aunque aún se le mantenía ligado al gobierno del Estado.

Durante el año de 1977, se introduce el sistema de diputados de minoría de elección en legislaturas locales y representación proporcional en la elección de ayuntamientos.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, en 1983, se propone la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y su organización política y administrativa: el municipio libre; conforme a las bases que establece el presente artículo.

A partir de este momento, los ayuntamientos habrían ganado una batalla al reconocer de manera constitucional su libertad.

Continuando con las reformas que reconocían la libertad municipal en 1986 se propone que las Leyes de los Estados introduzcan el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además, de que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rijan por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados.

En 1999 con el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León al frente, se reforma este artículo nuevamente destacando principalmente como la base de organización política y administrativa de los estados, caracterizo al municipio por su libertad, soberanía y autonomía. De esta forma surgen la figuras de seguridad pública, transito, función pública, servicio público y obra pública.

La última reforma fue en 2001 donde el entonces Presidente por el Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, reconoció la estrecha relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad pues con su reforma reconoció los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas.

Como es de observarse el artículo 115 constitucional ha sido sujeto de grandes reformas, unas más importantes que otras sin embargo, a mi punto de vista no han logrado establecer bases sólidas para un buen funcionamiento del gobierno municipal.

El texto vigente es el siguiente:

Artículo 115 “Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el

número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

- III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
 - b) Alumbrado público.
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Inciso reformado DOF 23-12-1999 d) Mercados y centrales de abasto.
 - d) Panteones.
 - e) Rastro.
 - f) Calles, parques y jardines y su equipamiento; Inciso reformado DOF 23-12-1999
 - g) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e Inciso reformado DOF 23-12-1999
 - h) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley

- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
 - b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
 - c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los ser-

vidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Párrafo adicionado DOF 23-121999. Reformado D

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
 - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
 - d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
 - h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
 - i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público
- El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;
- VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.⁷

Es de observarse que actualmente si se reconoce la autonomía de los gobiernos municipales, se otorga una mayor claridad en sus atribuciones y facultades, así como de sus obligaciones con la ciudadanía sin embargo, soy promotora de que así como los tiempos cambian nuestros marcos normativos también deben de hacerlo. En la actualidad el problema de corrupción y falta de transparencia siguen siendo objeto de discusión y realmente al estudiar este artículo podemos observar que hay mucha libertad para que los ayuntamientos manejen los recursos con plena libertad y poca transparencia pues no se establece el mecanismo de implementación y gasto de los recursos generados por las atribuciones que les marca el mismo articulado.

De este análisis surge mi intención de proponer un modelo de control interno municipal.

7 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf; PAG. 109,110,111, 112 Y 113

Capítulo 2. Recursos Municipales

Existen distintos ingresos en los gobiernos municipales que son obtenidos de diversas fuentes. La principal fuente proviene de las participaciones federales como el ramo 26, 28 y 33, los cuales, analizaremos a detalle más adelante.

Así mismo, las atribuciones que entregan los ciudadanos como los servicios de luz, agua, impuesto predial, entre otros.

2.1 Tipos de recursos municipales

Para que el municipio pueda cumplir con sus obligaciones garantizando una correcta administración y resultados a la ciudadanía es necesario que cuente con recursos económicos para un buen funcionamiento. Estos recursos son divididos de la siguiente manera:

Ingresos ordinarios

En este tipo de ingresos nos encontramos con lo que conocemos como impuestos y que es donde más ingresos se logran generar pues existen diferentes tipos de conceptos que el ayuntamiento emplea para la obtención de recursos. Por ejemplo, el impuesto predial, uso de suelo, licencias, construcción, servicios públicos como agua potable, alumbrado público, seguridad pública, actas de registro civil, arrastre de vehículos, entre otros que el Gobierno municipal crea conveniente, estipule y fundamente.

Otros ingresos considerados como ordinarios son los llamados productos, estos, tienen la característica de estar considerados en la Ley de Ingresos del Municipio y su objeto será para cubrir los gastos públicos municipales.

Estos productos son derivados de la inversión de capitales, enajenación de bienes muebles e inmuebles que son propiedad del municipio, el rastro municipal, actividades recreacionales, entre otros.

Según la guía técnica del proyecto de ley de ingresos municipales se establece que los productos se compondrán de los cobros que hace el municipio por el aprovechamiento y/o explotación de sus bienes patrimoniales.

Tomaremos como ejemplo la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco donde el concepto lo estiman cerca de \$ 422,702 de los cuales lo dividen en uso o aprovechamiento de espacios en el mercado por 65, 478, usos o aprovechamiento de bienes muebles e inmuebles \$ 227, 849 e intereses bancarios créditos o bonos \$ 129,375.

Por la misma razón que hablamos de un recurso generado por el erario público, es necesario tenerlo bien reglamentado, aunque más adelante veremos las áreas de mejora para la aplicación, por ello dentro de la Ley se dedica un capítulo específico, en este caso, el Título Cuarto de Los Productos, donde el artículo 36 señala que:

Los productos que obtenga el Municipio por concepto de enajenación de los bienes muebles e inmuebles propiedad del mismo, se registrarán en la cuenta pública de acuerdo con el monto de las operaciones realizadas, siempre y cuando el Ayuntamiento apruebe la enajenación de los mismos por interés público y el Congreso del Estado autorice las operaciones.⁸

8 http://tlaxco.gob.mx/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/LeyDeIngresosTlaxco_92.pdf

Sin embargo, no hay algo que establezca lineamientos para que estos sean ejercidos.

Otro concepto ordinario son conocidos como aprovechamientos, los cuales, son aquellos ingresos que el Estado percibe pudiendo ser impuestos, derechos o productos.

Por ejemplo, recargos, multas, rezagos, gastos de cobranzas, herencias y donaciones al municipio.

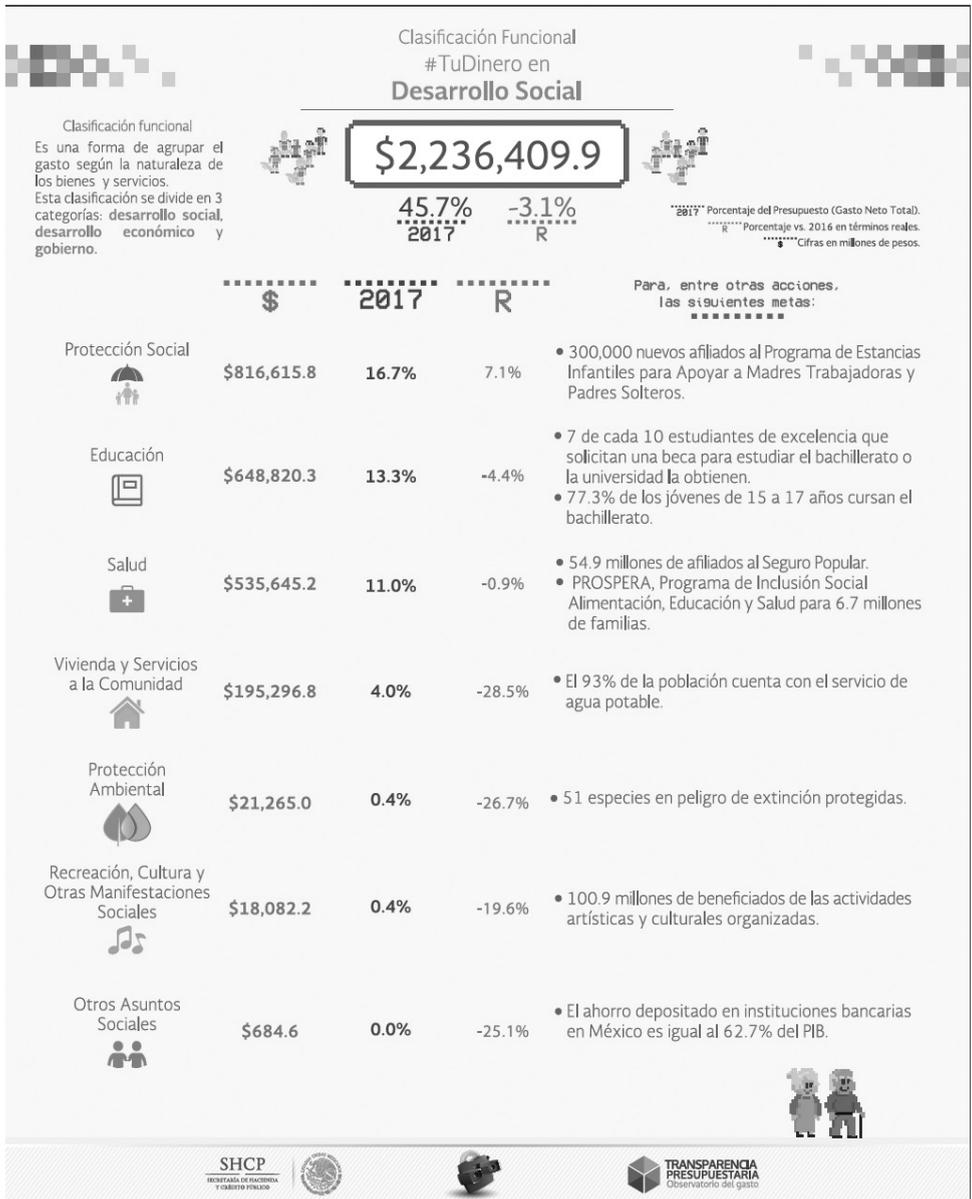
Los ingresos extraordinarios los cuales, generalmente son obtenidos de personas físicas y/o morales derivado de un beneficio de obra pública donde deben pagar un monto por dicho beneficio.

Estos son percibidos por el municipio de forma eventual cuando por algún imprevisto y por necesidades debe buscar ingresos extras.

Además de lo anterior, el municipio tiene la oportunidad de recibir apoyo de diversos instrumentos institucionales donde el Gobierno Federal y Estatal coadyuva a favor de que los ayuntamientos cumplan con los objetivos sociales. Este tipo de apoyo surge de programas como:

- a) Convenios de Desarrollo Social y Humano. Este convenio coordina programas y acciones para eliminar la pobreza y marginación. Este convenio se realiza mediante el gobierno del Estado en el Ramo Administrativo 20 “desarrollo Social”.
- b) PEF 2017. DESARROLLO SOCIAL⁹

9 http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2017/PEF_2017.pdf



A su vez, también la transferencia federal proveniente del Ramo 28 o participaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación donde aquellos estados que recauden más impuestos recibirán más recursos. Este recurso

es de aplicación libre en el concepto que crea conveniente el ayuntamiento ejercerlo. Generalmente, se utiliza para pagar a empleados, papelería, luz, servicios generales del ayuntamiento para un buen funcionamiento sin embargo a mi parecer, esto provoca corrupción y poca transparencia.

Por otra parte el ramo 33, que son las Aportaciones con objetivos compensatorios que serán asignados de acuerdo a los rezagos en diferentes materias como salud, educación, desarrollo social, entre otros. Estos son transferencias para financiar obras y acciones muy específicas como el Fondo de Fortalecimiento Municipal.

2.2 Reglas o lineamientos que deben seguirse para su aplicación

La forma en que se aplicarán los recursos municipales será muy variante pues este será, primero, sobre el tipo de recurso que hablemos ordinario o extraordinario.

El principal documento que normara la aplicación de los recursos municipales será la Ley de Ingresos, el cual, es el instrumento jurídico que facultara los cobros a los que el mismo tiene derecho. Este proyecto es elaborado por la Presidencia Municipal al comienzo de su gobierno y aprobado por su cabildo.

Para poder abordar el tema es necesario ejemplificar con una Ley, en este caso tomaremos el del Municipio de Tehuacán, Puebla del 1 de enero al 31 de diciembre, ya que esta ley debe ser anual comprendiendo dicho periodo.

La ley de este municipio contempla los conceptos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los cuales vimos anteriormente. El primero punto para ejercer cualquiera de estos recursos, el Municipio debe tramitar su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, obtener el comprobante de pago del impuesto predial y de los derechos por el servicio de agua y drenaje.

La ley es dividida por cada uno de los conceptos de recursos, el capítulo I refiere al impuesto predial, capítulo II del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, capítulo III del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, capítulo IV del impuesto sobre rifas, loterías, sorteos y concurso, y así, sucesivamente.

En el caso de recursos extraordinarios, la ley del municipio de Tehuacán contempla un capítulo único con lo siguiente:

ARTÍCULO 49. Son ingresos extraordinarios aquéllos cuya percepción se decreta excepcionalmente para proveer el pago de gastos e inversiones accidentales o especiales de los Municipios. Los ingresos a que este Capítulo se refiere, se percibirán en los términos y condiciones de los decretos, convenios y actos jurídicos que los establezcan.¹⁰

Este proyecto contempla como será ejercido los recursos, sin embargo y como un gran error, no especifica qué pasa si el propio municipio no ejerce los recursos de forma lícita.

Para continuar observando la falta de certeza jurídica en la elaboración de estas leyes expondremos el caso de Oaxaca, donde en su ley de ingresos para el ejercicio fiscal 2017 contempla un ingreso por \$ 62, 219, 484, 765.00 pesos derivados de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. En este caso el Estado de Oaxaca a nuestro punto de vista, desglosa bastante bien cantidades y orígenes de los ingresos municipales.

En el Título Cuarto de su ley, el Gobierno de Oaxaca si establece un capítulo de transparencia donde propone que el Ejecutivo por conducto de la Secretaria, entregara al Congreso los informes de avance de gestión financiera sobre los ingresos recaudados la cual, también deberá ser publicada para la ciudadanía.

Así mismo, el ayuntamiento debe comprometerse a guardar toda la información comprobatoria de estos ingresos hasta que las facultades de gobierno sean extintas.

Ahora bien, esta ley si contempla una rendición de cuentas nos encontramos con el mismo problema que en el Municipio de Tehuacán, Puebla, no existe un apartado que contemple que ocurre si esta ley no es respetada por cualquier de los actores involucrados pues debemos recordar que los actos de corrupción no solo se llevan a cabo de gobierno a pueblo pues, para que esto sea posible ambos deben estar de acuerdo y ser participe.

A nivel federal tenemos la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública, que también crea obligaciones que debemos seguir en el capítulo II titulado De las obligaciones de transparencia comunes, en

10 file:///C:/Users/Usuario/Downloads/LEY_INGRESO_2017_TEHUACAN.pdf

ella se dispone que es de atender por parte de los sujetos obligados la información correspondiente al gasto así como de sus funciones a realizar.

Como hemos visto a lo largo del presente documento, el municipio mantiene autonomía para la ejecución de sus recursos tomando en cuenta además de lo antes mencionado su Ley de Ingresos, sin embargo, en el momento que se desea ejercer recursos que han sido otorgados mediante programas federales u otro tipos de apoyos podemos encontrar lineamientos para ejecutar estos fondos.

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), fue creado en el 2002 con el objetivo de convertirse en una herramienta para facilitar información que beneficie el desarrollo de sus funciones dentro de temas como las finanzas municipales, reglamentación, programas federales y elaboración de proyectos.

Es importante destacar que para el tema que nos ocupa, la información más acertada es el catálogo de programas federales que el INAFED prepara año con año con el objetivo de entregar aquellos programas federales de mayor impacto social donde los municipios pueden tener participación mediante reglas de operación.

Recordando que los apoyos otorgados por estos mecanismos son extraordinarios, cada municipio debe llevar a cabo un proyecto de gestión respetando el marco normativo que establezca la dependencia federal encargada de otorgar el apoyo solicitado.

Las reglas de operación se emiten de manera individual tomando en cuenta la materia, sin embargo, deben seguir según la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria ciertos elementos que garanticen una correcta aplicación de los recursos:

Art. 77, fracción II:

Una vez que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, obtengan la autorización presupuestaria de la Secretaría, deberán hacer llegar, en un plazo máximo de 3 días naturales, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los proyectos de reglas de operación, para que ésta emita dentro de los 10 días hábiles siguientes el dictamen regulatorio tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos,

- modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga;
- b) Las reglas de operación deberán contener para efectos del dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos lo siguiente:
- i) Deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos;
 - ii) Debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección;
 - iii) Para todos los trámites deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar;
 - iv) Se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite;
 - v) Debe definirse la forma de realizar el trámite;
 - vi) Sólo podrá exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad;
 - vii) Se deberán definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad, y
 - viii) Se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno¹¹

Para poder ser acreedor de los recursos por estos medios es necesario presentar un proyecto, sujeto a las reglas de operación el cual, será aquel que garantice de manera transparente en que será ejercido el dinero etiquetado. Existe un proceso a seguir una vez que se presenta el proyecto para que este sea beneficiado pero, la última parte del proceso es la que buscamos abordar pues es justamente la vigilancia y seguimiento donde pudiéramos encontrar un mecanismo de control interno.

En el apartado de vigilancia y seguimiento existen diferentes instancias a nivel federal que tienen como objetivo dar puntual seguimiento a que

11 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf/ pags. 50 y 51

exista un correcto ejercicio de los recursos que han de ser aplicados mediante programas federales como la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

La debilidad que nos encontramos en este último punto, tristemente es un panorama de fácil acceso a la corrupción pues es el mismo municipio, a quien se supone debemos auditar, el encargado de la supervisión técnica de las obras.

El proceso en pocas palabras consiste en que el municipio otorgue lo necesario y verifique que los procesos sean llevados a cabo con la calidad requerida y con documentación como fotografías, sean enviadas a las instancias de vigilancia, sin embargo, esto no garantiza el cumplimiento de los objetivos.

Haciendo referencia al ramo 33, nos encontramos con un punto importante dado que en este ramo se distribuyen los recursos en diferentes tipos de fondos.

Para explicar este punto tomaremos en cuenta el presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio 2017 del mismo ramo.

El jueves 10 de noviembre del 2016, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación otorgando al anexo 22, ramo 33 denominado de las Aportaciones Federal para las Entidades Federativas y Municipios un total de \$ 651,861,755,922, distribuyéndose de la siguiente manera: ¹²

| | Monto |
|---|-----------------|
| Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE): | 355,903,717,985 |
| Servicios Personales | 323,069,280,139 |
| Otros de Gasto corriente ^{1/} | 10,749,607,402 |
| Gasto de Operación | 12,843,700,689 |
| Fondo de Compensación | 9,241,129,755 |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud ^{2/} | 87,686,398,158 |
| Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social, que se distribuye en: | 67,420,236,298 |
| Entidades | 8,172,311,398 |

12 PEF2017 / <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/nov/20161110-B.pdf> pag. 136

| | Monto |
|---|-----------------|
| Municipal de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal | 59,247,924,900 |
| Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal | 68,297,173,623 |
| Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de: | 21,696,873,704 |
| Asistencia Social | 9,980,561,904 |
| Infraestructura Educativa | 11,716,311,800 |
| Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones | 6,540,865,554 |
| Educación Tecnológica | 4,166,553,226 |
| Educación de Adultos | 2,374,312,328 |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal | 7,000,000,000 |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas | 37,316,490,400 |
| Total ^{3/} | 651,861,755,922 |

^{1/} Incluye recursos para las plazas subsidiadas a las entidades federativas incluidas para la Educación Básica y Normal, conforme a los registros que se tienen en las secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público.

^{2/} Incluye 139.5 mdp para el Hospital “Dr. José Eleuterio González” de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

^{3/} Considera los recursos para dar cumplimiento al artículo 49, fracciones IV y V de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir el 0.1 por ciento y el 0.05 por ciento, respectivamente, los cuales se deducirán una vez que los montos por Fondo y Subfondo se distribuyan por Entidad Federativa, conforme las disposiciones aplicables.

Comenzaremos con el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo conocido también como el FONE.

El FONE, tuvo una asignación de \$ 355, 903, 717,985 los cuales, serán normados por el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal el cual establece lo siguiente:

Artículo 26: Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación

básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

La Federación apoyará a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados, que se encuentren registradas por la Secretaría de Educación Pública, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación. Asimismo, el registro en el Sistema podrá incluir plazas del personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.

En el caso del Distrito Federal, el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo incluirá los recursos correspondientes a las plazas federales que sean transferidas a éste, mediante el convenio de descentralización correspondiente y registradas en el Sistema a que se refiere el párrafo anterior.

Asimismo, el Fondo incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con las atribuciones a que se refiere el párrafo primero de este artículo.

Este fondo tiene como objetivo cubrir el rubro de “servicios Personales” que incluye acciones de planeación, capacitación y promoción de los servicios educativos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

Un ejemplo que me gustaría compartir cuando tuve la oportunidad de ser presidenta municipal y poder operar este fondo es que las escuelas no contaban con veladores para lo cual, en convenio con el Estado ejecutamos en un 50 y 50 por ciento con ayuda de estos recursos teniendo buenos resultados y aceptación de la ciudadanía.

Siguiendo el orden del documento publicado por la Cámara de Diputados, abordaremos el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. A este fondo le fue etiquetado un monto de \$ 87, 686, 398,158 para fortalecer los servicios de salud en el País.

En el Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social se le etiquetó un total de \$ 67, 420, 236, 298 de los cuales, \$ 59, 247, 924,900 se

destinaron al sector municipal. Este fondo es pensando en beneficiar con proyectos de obra como alcantarillado, mejoramientos de vivienda y temas de infraestructura.

Por supuesto este fondo genera controversia pues todo lo relacionado con proyectos de obras se relaciona con actos de corrupción por el famoso cobro de los diezmos.

El siguiente fondo al que también tienen oportunidad de participar los gobiernos municipales es el conocido como FORTAMUN (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal). Este fondo se entrega con la finalidad de cumplir con las propias obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamiento por los conceptos de agua y aguas residuales.

El Fondo de Aportaciones Múltiples lo encontramos en el mismo ramo orientado a financiar la materia alimentaria e infraestructura de la educación básica y superior. Los famosos programas de desayunos escolares son un ejemplo de programa federal que entra en este fondo.

Los recursos se transfieren por medio de la Tesorería de la Federación a la Secretaría de Finanzas de cada Estado y así, este le hace llegar el recurso a quienes operaran dicho fondo. Para dar fiel cumplimiento en un concepto de correcta aplicación de los recursos, cada Entidad Federativa debe poner al alcance del público en general las obras que se llevaron a cabo con este recurso. Desafortunadamente es muy visto que con este tipo de apoyos no llegan a personas de escasos recursos ya que haciendo uso del poder se pone al alcance de conocidos, amigos o “compromisos políticos”.

El siguiente fondo al que el municipio es acreedor es el denominado de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, este fondo opero durante el 2017 mediante el gobierno estatal para personas de 15 años o más en rezago educativo.¹³

Tristemente en este fondo vemos demasiada corrupción ya que es utilizado en compromisos de campaña y no cumplen con el objetivo inicial en comunidades rezagadas para combatir rezagos educativos. Un ejemplo actual que pudimos observar fue en el Estado de Quintana Roo donde se entregaron recursos provenientes de este fondo y tristemente fue observado con irregularidades por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).¹⁴

13 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470405&fecha=31/01/2017

14 <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2016/06/02/quintana-roo-irregularidades-por-391-millones-en-educacion/>

De esta manera, cada año existen diversos gobiernos estatales y municipales que se ven manchados por este tipo de abusos y actos de corrupción. Es claro que existen mecanismos de control para la correcta vigilancia de recursos públicos, en este caso, gobiernos municipales. Sin embargo, no son eficientes para cumplir con un sistema transparente o en el mejor de los casos, antes de ser ejercidos lleguen a la población a la que es dirigida.

Este punto lo analizaremos más adelante otorgando un enfoque de solución para cumplir con ambos puntos.

2.3 Herramientas de transparencia utilizadas en la actualidad en los municipios

En la actualidad, el gobierno mexicano ha avanzado en la reglamentación y prácticas en materia de transparencia. La plataforma conocida como Transparencia Presupuestaria, nos permite conocer de qué manera han ejercido durante el año fiscal los recursos presupuestarios para cada Entidad Federativa y Municipios.

Dentro de esta herramienta encontramos una infografía muy interesante llamada “Conoce los 8 puntos de la transparencia para el paquete económico 2017”. Esta infografía ofrece información resumida y sencilla de cómo se gasta el dinero aprobado por la Cámara de Diputados durante el año en curso.

En esta herramienta se puede visualizar revisiones cada medio año sobre estimaciones de cierre del Gasto Neto del Sector Presupuestario, así como la revisión rápida de la fuente, desempeño y destino de programas federales.

Por ejemplo, gracias a esta herramienta localizamos que en el Estado de Tlaxcala durante este 2017 en total de todos los proyectos localizables tuvimos un total de 7,079 de los cuales, en el municipio de Tlaxco, objeto de nuestro estudio, tan solo son 545. En esta interfaz es sencillo consultar beneficiario, el presupuesto aprobado, cuanto de ese ejercicio se ha ejercido, entre otros datos.¹⁵

Con esta herramienta podemos observar que hemos logrado hacer uso de las nuevas tecnologías para que en fácil alcance todos los ciudadanos conozcan en que se gasta el ayuntamiento el presupuesto asignado para cumplir con el bienestar social.

15 <http://nptp.hacienda.gob.mx/NPTP/mapaOp4/detalle.html?id=1073476>

Datos generales

Construcción De Piso Y Techo Firme Tlaxco Santa Maria Zotoluca - 1701178
Clave del proyecto
 TLA1717030847223

Ramo
 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Institución ejecutora
 SECRETARÍA DE PLANEACION Y FINANZAS Y DESARROLLO SOCIAL

Monto aprobado
 \$10,405

Entidad federativa
 Tlaxcala

Dirección
 CALLE LAS ANIMAS INTERIOR O PUEBLO SANTA MARIA, ZOTOLUCA, 90276 SANTA MARIA ZOTOLUCA, TLAXCO TLAXCALA ENTRE Y, A 200 METROS DELA GRANUA

Avance físico
 50%

Programa presupuestario
 1003 FAIS Entidades

Beneficios esperados
 SE BENEFICIA A MARIA ANA HERNANDEZ HERNANDEZ CON UN PISO Y TECHO FIRME

Ambito
 Rural

Municipio
 Tlaxco

Localidad
 Santa Maria Zololuca

Avance financiero
 \$10,405

Detalles del avance

| Detalle del avance financiero | Aprobado | Modificado | Recaudado | Comprometido | Devengado | Ejecido | Pagado |
|--|--------------------------------------|------------|-----------|--------------|-----------|----------|--|
| Ciclo del recurso 2017 | \$10,405 | \$10,405 | \$10,405 | \$10,405 | \$10,405 | \$10,405 | \$10,405 |
| Detalle del avance físico | | | | | | | |
| Unidad de medida Metros Cuadrados | Avance acumulado 50 | | | | | | |
| Fecha estimada de término 12/12/2017 | Fecha de inicio 01/07/2017 | | | | | | Estado del proyecto en el sistema En Ejecución |

Capítulo 3. Caso de estudio: municipio de Tlaxco

3.1 Estructura

El municipio de Tlaxco es parte del Estado de Tlaxcala, conformado por un Presidente Municipal, Regidores por mayoría relativa y de representación proporcional de la siguiente manera:

16



**GARDENIA
HERNÁNDEZ
RODRÍGUEZ**

PRIMERA REGIDORA
PRESIDENTE MUNICIPAL
CONSTITUCIONAL
DE TLAXCO



**JOSÉ ANASTACIO
AMADOR MÁRQUEZ
LÓPEZ**

SINDICO



**DIANA TORREJON
RODRIGUEZ**

PRIMERA REGIDORA
I. COMISIÓN DE HACIENDA



**ELIVERIO GONZÁLEZ
HERRERA**

SEGUNDA REGIDOR
II. COMISIÓN DE
GOBERNACIÓN,
SEGURIDAD PÚBLICA,
VIALIDAD Y TRANSPORTE



**JOSÉ ALEJO
RODRÍGUEZ
RODRÍGUEZ**

TERCERA REGIDOR
III. COMISIÓN DE
DESARROLLO URBANO,
OBRAS PÚBLICAS Y
TRANSPORTE



**JUAN MANUEL
MARTÍNEZ MONEDA**

CUARTA REGIDOR
IV. COMISIÓN DE SALUD
PÚBLICA,
Y DESARROLLO SOCIAL



**JULIO CESAR
ASCENCIO QUIROZ**

QUINTA REGIDOR
V. COMISIÓN DE
PROTECCIÓN Y CONTROL
DE PATRIMONIO MUNICIPAL



**JOSÉ FELIPE RAMÍREZ
MOTE**

SEXTA REGIDOR
VI. COMISIÓN DE
EDUCACIÓN PÚBLICA



**MARÍA MAYBETH
COSME VAZQUEZ**

SÉPTIMA REGIDOR
VII. COMISIÓN DE
DESARROLLO
AGROPECUARIO
Y FOMENTO ECONÓMICO

Integración del ayuntamiento

| | | Filiación política |
|-----------------------------|--|--------------------|
| Presidente Municipal | C. GARDENIA HERNANDEZ RODRIGUEZ | <i>PRI</i> |
| Periodo de Gobierno | Del 1 de Enero de 2017 al 30 de Agosto de 2021 | |
| Sindico(a) primero | C. JOSE ANASTACIO AMADOR MARQUEZ LOPEZ | <i>PRI</i> |

Regidores y regidoras de mayoría relativa

| Nombre | Partido |
|-----------------------------|------------|
| C. DIANA TORREJON RODRIGUEZ | <i>PRI</i> |
| C. JOSE FELIPE RAMIREZ MOTE | <i>PRI</i> |

Regidores y regidoras de representación proporcional

| Nombre | Partido |
|---------------------------------------|-------------|
| C. ELIVERIO GONZALEZ HERRERA | <i>C.I.</i> |
| C. JOSE ALEJANDRO RODRIGUEZ RODRIGUEZ | <i>PRD</i> |
| C. JUAN MANUEL MARTINEZ MONEDA | <i>PNA</i> |
| C. JULIO CESAR ASCENCIO QUIROZ | <i>PMC</i> |
| C. MARIA MAIBHET COSME VAZQUEZ | <i>C.I.</i> |

3.2 Ubicación

Localizado a 2 540 metros sobre el nivel del mar entre los 19 grados 37 minutos latitud norte y 98 grados 07 minutos longitud oeste. Tlaxco se encuentra al norte del Estado de Tlaxcala.

Tlaxco cuenta con una superficie de 573.39 km².



17 <http://www.snim.rami.gob.mx/>

18 <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM29tlaxcala/municipios/29034a.html>

3.3 Recursos asignados 2017

Para el municipio de Tlaxco tristemente, ha sido difícil encontrar información por parte del mismo ya que en su portal de transparencia presupuestaria en la página de internet solo encontramos la leyenda “En construcción” sin embargo, gracias a otros medio de información financiera hemos logrado detectar los siguientes fondos asignados a este municipio con actualización al mes de septiembre del año 2017.

Saldos acumulados

| Concepto | Monto | Fuentes de Financiamiento |
|--------------------------------|-------------------|---|
| Impuestos | \$ 1,639,406.00 | 4.01 ingresos propios de gestión |
| Derechos | \$ 2,744,810.88 | 4.02 (2,298,837.88) 5.02 (445,973.00) FORTAMUN |
| Productos | \$ 203,074.18 | 4.01 (197,371.21) 5.01 (3,247.45) FORTALECIMIENTO FINANCIERO |
| Aprovechamiento | \$ 80,900.00 | SIN INFORMACIÓN |
| Participaciones y Aportaciones | \$ 100,365,930.98 | 5.01 (34,118,694) 5.02 (18,296,631) 5.11 (607, 620) 3X1 MIGRANTES 5.18 (85,224) PRODDER 5.51 (4,000,000) FORTALECE 5.52 (3,896,470.48) PARTICIPACIONES |

En el cuadro que logramos desarrollar con la poca información que se ofrece a la ciudadanía, pudimos observar que no son pocas las cantidades que manejan en este municipio. Muchos de los fondos que habíamos abordado antes los visualizamos en el recurso asignado del PEF 2017 que aprobó la Cámara de Diputados el pasado mes de noviembre del año 2016 y que desafortunadamente no podemos asegurar una correcta aplicación.

En el programa FORTALECE, el municipio se vio beneficiado con 4, 000,000 millones de pesos de los cuales, únicamente logramos obtener información de una nota periodística donde la actual presiden-

ta municipal, Gardenia Hernández Rodríguez anuncia el etiquetado en el Presupuesto de Egresos prometiendo como resultados de esos fondos techumbres escolares. Este anuncio fue dado a conocer el día 17 de octubre del 2017 dejando en tema abierto cuando y donde brindaría la información respecto a su aplicación como rendición de cuentas con la ciudadanía.

Derivado de esta “promesa”, la alcaldesa de Tlaxco llevo a cabo el inicio de obra de la Techumbres Escolares en las escuelas primarias “20 de noviembre” y “Enrique Pestalozzi” por un monto total de 1.6 millones de pesos donde el 25% de la obra fue construida con fondos destinados al programa 3X1 Migrantes.

Lo anterior nos deja ver que pese a que el gobierno municipal contaba con un recurso exclusivo a la construcción de techumbres mediante el programa FORTALECE, dejo una comprobación anti transparente teniendo como objetivo cumplir una promesa política mediante un fondo al que no le correspondía invertir en materia escolar o deportiva.

El segundo medio informativo que logramos identificar fue la red social “Facebook” de la misma presidenta donde publica las siguientes inversiones:

| Beneficio | Monto |
|--|-------------|
| Comedor para el Jardín de Niños “Lauro Aguirre” 25 noviembre 2017 | 900,000.00 |
| Trabajos de ejecución de obra pública | 36 millones |

De esta forma, se observa que no hay manera de coincidir en números todos los ingresos con lo que el municipio ejecuta. El hecho de que el gobierno municipal de Tlaxco, Tlaxcala cumpliera en tiempo y forma con su Ley de ingresos, otorgo a la ciudadanía una fachada legal pues a pesar de ser obligados por la normatividad la información no se encuentra actualizada.

Capítulo 4. Transparencia y rendición de cuentas

4.1 Definición de rendición de cuentas

La rendición de cuentas constituye la entrega de cuentas y en pocas palabras realizar nuestras actividades, encargos y obligaciones de la manera correcta y para el caso de un servidor público entregar lo anterior a la ciudadanía.

Para el caso mexicano el tema de rendición de cuentas es muy abordado por los actores políticos y la legislación actual pues se ha buscado robustecer los marcos legales para garantizar una buena rendición de cuentas la cual, también se ha confundido por la ciudadanía con la definición de transparencia que veremos más adelante.

La rendición de cuentas es una traducción en México del término “accountability” el cual, genera obligación para pasar reporte detallado de sus funciones y más aún si se tratase de manejo del erario público.

Según Guillermo O’Donelle en el texto de Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda de Transparencia, la rendición de cuentas puede llevarse a cabo de manera vertical u horizontal de la siguiente manera:

- Vertical: De la mano con la democracia y libertad las funciones que son llevados a cabo por representantes serán evaluados por los ciudadanos que decidieron otorgarles en poder.
- Horizontal: En este apartado se habla de democracias institucionales, es decir, un órgano específico y facultado se encargara de evaluar a otras dependencias y sancionarles en caso de llevar a cabo una acción ilegal.

Cualquier de las dos deben ser llevadas a cabo con información actualizada y transparente para garantizar un buen desempeño y otorgar certeza y confianza al pueblo mexicano.

4.2 Definición de transparencia

Después del proceso de transición a una democracia con las reformas electorales de 1977 a 1996 aparece la transparencia para mejorar la forma de gobierno el cual con el tiempo se ha venido confundiendo con el concepto de rendición de cuentas pues a pesar de ser dos términos totalmente diferentes hemos hecho de ambos uno mismo.

Una vez que dimos explicación a la rendición de cuentas es necesario entender que la transparencia si bien es acompañante importante del primer término corresponde a la posibilidad de conocer no solo la información detallada sobre una cuenta bancaria o como ejercen los recursos de un gobierno en turno, sino también a toda la documentación de fácil acceso a la ciudadanía sobre sus acciones, decisiones y desempeño en general.

4.3 Antecedentes

La información es parte importante de la corriente liberal desde el siglo XVII como herramienta para conocimiento al gobierno interior que se ha encontrado en turno. Aristóteles en su obra “La política” hacia énfasis especial a cómo era posible privilegiar el peso político a diferencia de los pobres lo cual, originada una violación total a las constituciones.

El modelo liberal de estado, resulto un impulso de gran valor histórico en favor de la sociedad para garantizar el pleno goce de sus derechos entre los cuales tenemos la transparencia por parte del Estado.

Para el Estado Mexicano es una obligación garantizar la información oportuna a la sociedad pues así quedó establecido en el precepto constitucional sexto:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los

términos dispuestos por la ley. *El derecho a la información será garantizado por el Estado.*¹⁹

A efecto de garantizar lo citado en dicho artículo, el Congreso de la Unión trabajó sobre una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la cual, entro en vigor el 11 de junio del año 2002.

La publicación en el Diario Oficial de la Federación de esta ley garantizó un avance en la materia de anticorrupción e impulso una mayor observancia en el gobierno mexicano creando un ente especializado para dar cauce a este derecho, el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Para el siguiente sexenio después de esta importante reforma se tuvo el Plan Nacional de Desarrollo donde se estableció dentro de sus ejes en política pública la rendición de cuentas y acceso a la información.

Durante el 2016, El Presidente actual de los Estados Unidos Mexicanos abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con lo que entro en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública siendo armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública la cual, es reglamentaria del artículo sexto constitucional citado con anterioridad.

Con estas reformas el tema de transparencia y rendición de cuentas formó parte esencial en la agenda política del país pues robustece el derecho de toda persona a estar informada de manera actualizada respecto a cómo ejercen los recursos públicos, desempeños y acuerdos políticos.

Gracias a esta reforma se incorporó una Plataforma Nacional de Transparencia que busca cumplir con la accesibilidad de información para cualquier ciudadano así como las sanciones en caso de incumplir con esta ley.

4.4 Marco en materia de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito municipal

El marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información para el Estado de Tlaxcala comienza con la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*.

Específicamente dentro de su artículo 5° cita nuevamente la obligación constitucional del acceso a la información.

¹⁹ [Con.congreso.gob.mx:81/iwc_static/layout/main.html?lang=es&3.0.0.1.0_14062908&](http://con.congreso.gob.mx:81/iwc_static/layout/main.html?lang=es&3.0.0.1.0_14062908&)

V. El Estado garantiza el derecho a la información. Toda persona ejercerá su derecho de acceso a la información que se encuentre en poder de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal²⁰

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios

Esta Ley pretende reglamentar la función de revisión y fiscalización de la Constitución del Estado. Con ello se garantizara un buen desempeño en las finanzas públicas.

Artículo 4. La fiscalización de las cuentas públicas, se realizará de conformidad con los principios de legalidad, imparcialidad, confiabilidad, definitividad, transparencia y de máxima publicidad de la información pública. La fiscalización superior tiene carácter externo, independiente y autónomo de cualquier otra forma de revisión, control o evaluación interna de las entidades fiscalizables.

Artículo 12. La revisión y fiscalización de la cuenta pública tiene por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas programadas a fin de detectar irregularidades que en su caso existan en el desarrollo de la gestión financiera, a efecto de que sean corregidas de forma inmediata; lo anterior se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.²¹

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala

Si bien el ayuntamiento es un órgano autónomo no debe dejar de ser auditado por un mando más alto que el, en este caso la ley le obliga a garantizar información al mismo Estado.

Artículo 105. Los Ayuntamientos proporcionarán al Congreso del Estado la información que se solicite, permitiendo conforme a la ley, la práctica de visitas y auditorias para comprobar la correcta aplicación de los recursos provenientes del erario estatal y federal en los términos de las leyes en la materia.

Artículo 106. La Tesorería Municipal tendrá facultades para verificar que toda erogación con cargo al presupuesto esté debidamente justificada y rechazar cualquier gasto no aprobado.

20 <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L001.pdf>

21 <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L030.pdf>

Artículo 107. Los Ayuntamientos informarán por escrito en forma mensual al Congreso del Estado de las erogaciones que hayan efectuado con base en el presupuesto de egresos. Acompañará, además la documentación que exija la ley y la que requiera el Órgano de Fiscalización Superior.

Artículo 108. Los Ayuntamientos no efectuarán depósitos en garantía, ni garantizar cantidad económica alguna con cargo al presupuesto del ejercicio fiscal en curso, sin autorización del Congreso del Estado, salvo en los casos expresamente señalados por la ley

Artículo 110. El Ayuntamiento entregará al Congreso del Estado su cuenta pública en términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, la cual será remitida al Órgano de Fiscalización Superior para su revisión y fiscalización

Artículo 111. Para los efectos de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas municipales los Ayuntamientos informarán por escrito al Congreso del Estado, durante los primeros quince días de cada ejercicio fiscal o durante el mes siguiente a su establecimiento la modificación de las normas, procedimientos y sistemas de control interno que en materia contable implanten²²

4.5 Reformas actuales para rendición de cuentas en el ámbito Municipal

Decreto 221. Se creó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala con el objetivo de garantizar el derecho humano de acceso a la información de aquellos que reciban o ejerzan recursos públicos.

Decreto 249. Se reforman: el segundo párrafo del artículo 4; la fracción II del artículo 30, el inciso b), fracción II del artículo 31; la fracción I del artículo 96; la fracción I del artículo 105 y la fracción IV del artículo 112; y se deroga: el párrafo tercero del artículo 30, todos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala. Con el cual se hace énfasis a la información clasificada como reservada sin que esta vulnere el principio mencionado en el párrafo anterior.

22 <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf>

Propuestas de reformas al marco legal para una correcta aplicación de transparencia y rendición de cuentas

De manera sencilla podemos garantizar que dos reformas constitucionales crearían un efecto cascada al ser el máximo ordenamiento del País de la siguiente manera:

Decreto por el que se reforman los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue,

Título Quinto:

De los Estados de la Federación, de los Municipios, y de la Ciudad de México

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. ...
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, circulares, y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, así como *garantizar la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información pública*,

- III.
- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda *de manera transparente, eficiente y actualizada*, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
 - a)
 - b)
 - c) ...

...

..

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas *durante una sesión pública de cabildo*. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución, *los cuales serán publicados en la página oficial del ayuntamiento de manera periódica y actualizada*.

- d) *Dentro de los ingresos correspondientes al municipio por ningún motivo podrán destinar más de la mitad de su presupuesto en el rubro de presupuesto de personal.*

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a)... h)

- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. *La Federación y los estados deberán establecer dentro de sus marcos normativos los mecanismos para una participación corresponsable con el gobierno municipal*. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.

Capítulo 5. Participación ciudadana

5.1 Importancia de la participación ciudadana en la aplicación de recursos

Para cumplir con un gobierno democrático como lo estipula nuestra Constitución y como se ha visto desarrollando en el presente documento, hemos podido observar que la transparencia junto con la rendición de cuentas es fundamental para que dicho objetivo sea cumplido. Con ambas herramientas logramos abrir canales de comunicación entre el Estado y la sociedad obteniendo un gran paso para una vida democrática, la participación ciudadana.

México ha tenido avances importantes en beneficio de la ciudadanía y la participación social es vista con mayor frecuencia en las decisiones de nuestros representantes.

Con el paso del tiempo se ha robustecido la desconfianza debilitando el sistema político del país para lo cual, la participación ciudadana se convierte en una herramienta para recobrar la confiabilidad en los representantes así como una mayor democracia y garantía de derechos fundamentales como el derecho a la información. En un inicio se había venido limitando la participación con torno al tema del voto pues tanto el gobierno como la misma sociedad dejaba por visto que la participación ciudadana se cumpliera al ejercer el derecho a votar para elegir a quien lo representaría en los congresos y presidencias, sin embargo,

hoy en día se ha robustecido el concepto y con las reformas actuales se amplía el tema invitando a la ciudadanía a participar no solo en este tipo de actos sino también en decisiones, presentación de iniciativas, información y vigilancia en la aplicación de los recursos que se ejercen.

Uno de los factores y cambios más importantes fue la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción donde por primera vez se instaló un Comité de Participación Ciudadana el cual, tiene la facultad de proponer políticas que combatan la corrupción así como vigilar el cumplimiento del nuevo sistema.

Gracias a este sistema podemos observar de manera sencilla y rápida como es que el gobierno utiliza el erario público, como lo ejerce y cuanto es lo que gasta cada año además, de tener acceso a como desarrollan sus actividades sin permitir tráfico de influencia en ciertas actividades. El beneficio del comité es que brinda confianza a la gente al saber que la información es veraz y observada por la misma sociedad.

No debemos menoscabar la participación ciudadana pues para el gobierno se obtienen múltiples beneficios como una mejora en su toma de decisiones, promueven una mayor y mejor organización social, una participación más activa y conforme logrando fortalecer un Estado más eficiente y transparente.

5.2 La participación ciudadana en el municipio de Tlaxco

En el municipio de Tlaxco del Estado de Tlaxcala, obtuvimos una respuesta negativa conforme al tema y encontramos grandes factores que merecen la pena ser analizados y fortalecidos pues no existe una motivación ni llamado por parte del gobierno municipal a incentivar y animar la participación ciudadana.

Pese a que el gobierno del Estado puso en marcha por medio de la Contraloría del Ejecutivo los comités de contraloría social y, que ya opera en este municipio con el objetivo de evaluar la administración estatal, realizamos una encuesta de 100 personas entre las cuales solo dos dijo sentirse cercano al ayuntamiento y contento de la información que ponen al alcance la gente mientras que el resto desconoció totalmente los temas actuales de su municipio.

Tristemente lo confirmamos al verificar que la misma alcaldesa no ha modificado ni actualizado la información financiera en su portal de información desde el primero de enero que tomo protesta como alcaldesa de este municipio.

Por lo anterior, el objetivo final de este documento es poner al alcance del gobierno una propuesta que beneficie la participación ciudadana garantizando el derecho a la información con un gobierno eficiente y transparente mediante el siguiente modelo de control para el buen funcionamiento de sus representantes municipales.

Capítulo 6. Modelo de control municipal

6.1 Propuesta del modelo de control interno para municipios

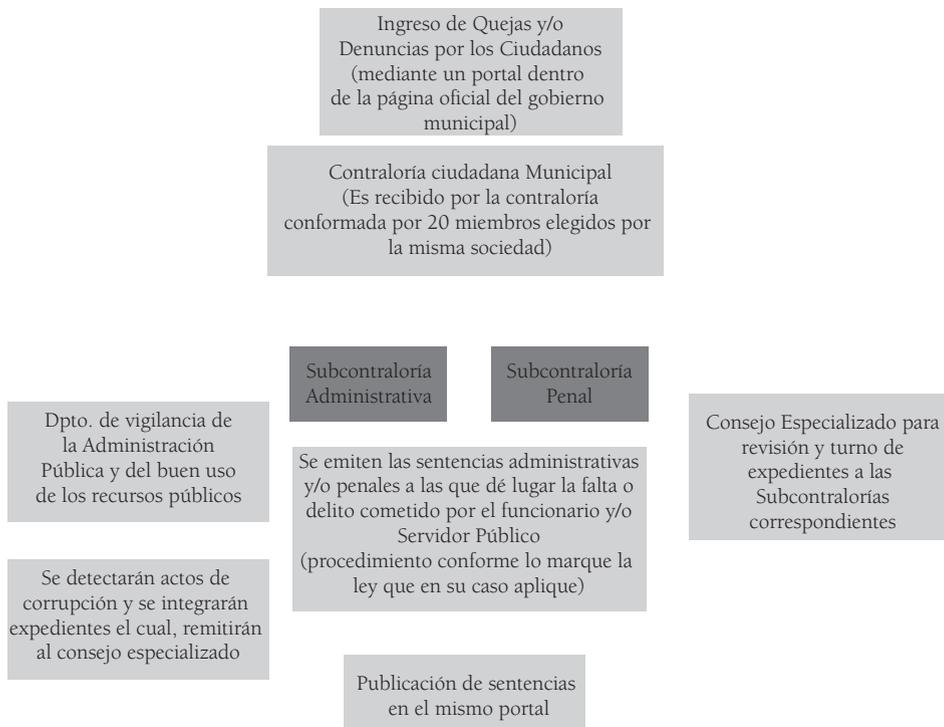
Objetivo general:

En respuesta a la penetración del fenómeno de la corrupción, a la falta de transparencia del ejercicio de los recursos públicos así como de la poca participación ciudadana en el tema, se propone un modelo alternativo que será capaz de regresar la confianza de los ciudadanos y recobrar la credibilidad de los gobiernos municipales.

Origen de su creación:

Se propone modificar el marco normativo de los municipios donde se contara con una nueva figura jurídica y autónoma llamada Contraloría Ciudadana Municipal.

Diseño y organización de la Contraloría Ciudadana Municipal



Operatividad:

- Tendrá autonomía para diseñar su estructura interna como la selección de su personal apeguándose al modelo de 20 integrantes.
- Firmará convenios de cooperación y constante capacitación para los procesos de investigación y sentencias que serán válidas por el poder judicial o autoridad competente.
- Tendrá trabajos vinculantes con académicos especializados para retroalimentar el proceso de investigación y cumplir con el buen funcionamiento.
- Los miembros encargados estarán facultados para emitir dictámenes y veredictos de faltas cuando estas procedan.
- Toda la información, actos y veredictos deberán ser públicos y actualizados a todo el público.

Funciones:

- Solicitar información al gobierno municipal en turno sobre todos los recursos pertenecientes al mismo.
- Los miembros de la Contraloría se encargaran de auditar de forma trimestral el avance y uso de los recursos.
- La Contraloría Ciudadana Municipal contara con un apartado dentro del portal oficial del ayuntamiento para recibir las quejas y denuncias por parte de la ciudadanía y, les dará puntual seguimiento.
- Los resultados de las quejas, denuncias así como del desempeño de la contraloría serán publicadas en el mismo portal y sección dentro del portal web.

Proceso de evaluación a la Contraloría Ciudadana Municipal

Para poder cumplir con el objetivo es necesario demostrar con el ejemplo la importancia de las evaluaciones a los desempeños llevados a cabo por ello, la contraloría también deberá ser evaluada de forma anual mediante indicadores cuantitativos y calificativos respecto al número de expedientes recibidos, atendidos, número de quejas hechas por ciudadanos, dictámenes emitidos, etc.

De forma semestral se realizara a cabo encuestas por parte de la misma ciudadanía para verificar la eficiencia y eficacia de esta contraloría.

Conclusiones

Triste, la situación que engloba a nuestro México pese a reformas y propuestas realizadas y aprobadas aún existe un rezago en materia legal y una buena operatividad para que la gente conozca con detalle y certeza cuanto es el gasto real con el que cuenta el gobierno municipal y además, en qué y cómo lo gastan.

La confianza que percibimos de los ciudadanos hacia los gobernantes y la forma de gobernar es casi nula por lo que resulta importante continuar con la transformación en nuestro País para beneficio de los mexicanos desde el trabajo en equipo viéndonos como uno mismo. Los representantes son elegidos por nosotros lo cual, debe generar desde el comienzo confianza y credibilidad.

Si bien es cierto que existen factores que han influido en generar desconfianza y poca motivación para participar en la toma de decisiones de nuestro gobierno debemos incentivar esta participación para tener mejores resultados, la manera en que se maneja al País no es solo tarea de los niveles de gobiernos también es responsabilidad nuestra.

La investigación que realizamos nos dio a conocer que el principal tema que ha desmotivado y mantiene enojado a los ciudadanos con el gobernó municipal, como lo vimos en el caso de Tlaxco, Tlaxcala, es la falta de transparencia y rendición de cuentas con el presupuesto que se le tiene asignado por eso, proponemos un nuevo Modelo de Control Interno mediante un nuevo departamento dentro del ayuntamiento llamado Contraloría Ciudadana Municipal el cual, una vez en funciones recobrara la confianza de la gente y motivara a la participación mientras que al mismo tiempo ayudaremos a combatir el terrible fenómeno de la corrupción.

Bibliografía

- Ackerman J. M., Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006.
- Ackerman, J. M., Organismos autónomos y democracia: el caso de México, México, Siglo XXI, UNAM, IJ, 2007
- Arizti, Pedro. “Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México”, Banco Mundial, SHCP México, 564p.
- Avendaño, E, García, M, y E Jaime, Rendición de cuentas y combate a la corrupción: retos y desafíos, SFP-México, 2013 Ayala Espino, J, Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado Miguel Ángel Porrúa, México 2004
- Baena Paz, G, La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida, en: Revista IAPEM, núm. 87, enero-abril, 201
- Díaz, Elías, Estado de Derecho y sociedad democrática, Taurus, España, 1998 Manual para la elaboración de tesis y trabajos de investigación consulta electrónica en <http://www.uphm.edu.mx/manuales/Manual-para-elaboracion-de-tesis-ytrabajos-de-investigacion.p>
- <http://www.derechoromano.es/2016/01/sujeto-derecho-romano-ciudadanos-latinospegrinos.html>
- http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo2.pdf/pag.
- http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia03_administracion_publica.pdf
- https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Manual_Basico_para_la_Administracion_Publica_Municipal.pdf

<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauriciomerino/nacion/2017/08/2/una-nueva-forma-de-gobierno-municipal>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>

http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cngmd2015_continterno;p=cngmd2015 http://periodico.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=4

<http://www.tlaxcala.gob.mx/pdf/constituciontlaxcala2012.pdf>

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gacetamexicana/article/view/7582/6838>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf Revista Municipium, 2017.

http://tlaxco.gob.mx/wp-content/uploads/bsk-pdfmanager/LeyDeIngresosTlaxco_92.pdf

<http://controlatugobierno.com/archivos/manuales/monitoreorecursos.pdf>

<http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/category/tehuacan?f=1>

http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/pdf/01/2017/LEY_DE_INGRESOS_2017.pdf

<https://www.gob.mx/inafed/articulos/sabes-que-es-el-inafed?idiom=es>

<https://www.gob.mx/inafed/articulos/sabes-que-es-el-inafed#documentos>

<https://www.facebook.com/GardeniaHdezRguez/>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2303/7.pdf>

<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L001.pdf>

<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/trabajo/decretos/decretos%202016/D221.pdf>

<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/trabajo/decretos/decretos%202016/D249.pdf>

Régimen de responsabilidades
administrativas y penales de los
servidores públicos en México

Diputado Miguel Ángel Sulub Caamal

Introducción

La corrupción es el fenómeno global de nuestros tiempos. En menor o mayor medida, ningún país —sea en el sector público o privado— escapa de ella.

En México, la percepción ciudadana ubica al binomio Corrupción/Impunidad como el segundo problema que más preocupa a los mexicanos, así lo indican encuestas publicadas recientemente por Grupo de Comunicación Estratégica y por Covarrubias y Asociados.

Casos de manejo irresponsable de los recursos públicos, abuso de autoridad, desvío de poder, tráfico de influencias en los niveles de gobierno, entre otros —que a diario ocupan los principales titulares de los diversos medios de comunicación masivos y ni que decir de las redes sociales— hacen que seis de cada diez ciudadanos perciban que la corrupción es más frecuente en los tres niveles de gobierno como bien indica la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 publicada en mayo de 2016 y, que dicha percepción cada vez más vaya en aumento.

El “índice de Percepción de la Corrupción” (IPC) 2016¹ elaborado por Transparencia Internacional (TI) ubica a México en el lugar 123; si bien mantuvo su puntuación de 35 sobre 100, su percepción de nivel de corrupción aumentó respecto el 2015 y 2014 cuando se ubicó en el lugar 95 y 103. Dicho resultado lo hace ocupar el último lugar entre

1 Transparencia Mexicana, Enfoque para México del Índice de Percepción de la Corrupción 2015.

las 34 economías que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Estas circunstancias hacen que sea necesario la existencia de un Sistema Integral de Rendición de Cuentas en México, que responda a la inquietud ciudadana de más transparencia en la actuación del gobierno, mayor responsabilidad en el desempeño de los servidores públicos y combate a la corrupción a través de un efectivo régimen de responsabilidades para identificar, investigar y sancionar a los servidores públicos que incurran y participen en actos de corrupción.

A esa inquietud responde la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016 sobre las reformas y nuevas leyes que crean e integran el Sistema Nacional Anticorrupción. El mecanismo de rendición de cuentas que se aspira tener se encuentra en la forma, jurídicamente completo y listo en cada una de las partes que son necesarias para generar orden administrativo y financiero; eficacia, eficiencia y efectividad en el desempeño; transparencia; supervisión preventiva y fiscalización; así como para investigar, determinar responsabilidades e imponer sanciones.

Si bien desde hace cuatro décadas inició el proceso para lograr dicho objetivo, no menos cierto resulta que fue en los últimos 15 años en que se ha logrado cimentar con mayor solidez las bases, considerando las inquietudes, experiencias y propuestas que se tuvieron no solo al interior del gobierno, sino también las que provienen de diversas voces de la sociedad.

Las reformas constitucionales que se impulsaron y que motivaron la expedición en su momento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; hace unos meses de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y, de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y; recientemente de nuevas leyes como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como de reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y al Código Penal Federal; tratan de brindar un marco norma-

tivo con visión integral para la prevención y combate de la corrupción en el ámbito gubernamental.

La base jurídica con que se cuenta, procura que la información contable, financiera y presupuestal que se registre y genere por los tres órdenes de gobierno, se realice de la misma forma; esté debidamente armonizada; que exista un uso responsable de la deuda pública y se promueva la existencia de finanzas sostenibles; que fortalezca la transparencia del gobierno frente a la ciudadanía; que exista una mayor y mejor fiscalización de los recursos públicos al reforzarse las facultades de la Auditoría Superior de la Federación; que exista la debida coordinación de todos los órdenes de gobierno para prevenir, detectar, investigar y sancionar de manera más eficaz actos de corrupción y; que promueva el empoderamiento ciudadano; para que así, nada ni nadie esté por encima de la ley.

Sergio Valls y Carlos Matute en su obra “Nuevo Derecho Administrativo” expresan que “Actualmente, no es suficiente que la Administración Pública se legitime por mecanismos democráticos, sino que requiere justificar sus acciones concretas dentro de una adecuada utilización de los medios puestos a su disposición con ese propósito”,² es decir “Se espera resuelva los problemas de su responsabilidad oportunamente, haciendo un uso racional de los recursos a su disposición”³ porque en eso consiste la nueva gobernación que exige la sociedad.

En la práctica, corresponderá ahora el implementar en cada una de sus partes este Sistema Integral de Rendición de Cuentas, en aras de consolidar la confianza ciudadana en el gobierno.

Dado a sus alcances, el mayor reto será, por un lado, lograr un cambio profundo en la manera de pensar y actuar de los servidores públicos, teniendo siempre presente, como bien expresó nuestro Presidente Enrique Peña Nieto “los servidores públicos, además de ser responsables de actuar conforme a derecho y con total integridad, también somos responsables de la percepción que generamos con lo que hacemos”⁴ y, por el otro lado, tener presente que antes que servidor público se es un ciudadano.

2 VALLS HERNANDEZ Sergio y MATUTE GONZALEZ Carlos, Nuevo Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 2014, México, Pág. 3.

3 *Ibid* pág. 3

4 Discurso pronunciado por el Presidente Enrique Peña Nieto con motivo de la promulgación de las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción el 18 de julio de 2016. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/promulga-elpresidente-enrique-pena-nieto-las-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion>

En ese orden de ideas, en el presente esbozo se analiza el régimen de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos en México, que en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción quedó establecido a través de las bases constitucionales establecidas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal, procurando evaluar si el marco normativo que lo integra, lejos de ser tan sólo un entramado legal, da certeza y seguridad jurídica para que ningún acto de corrupción quede impune y sin sancionar, de tal manera que del estudio y conclusiones que se deriven, se obtengan alternativas legislativas que permitan contar con un régimen idóneo para satisfacer el objetivo de combatir y sancionar la corrupción, mismo que constituye el objetivo central de nuestro trabajo.

Bajo tal tesitura, en el primer capítulo se aborda lo relativo al contexto histórico que precede a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción en México.

En el capítulo segundo se hace un análisis de la naturaleza de las responsabilidades en que un servidor público derivado de sus actos u omisiones puede incurrir, focalizando nuestro estudio en aquella de carácter administrativo y penal, así como en determinados principios básicos que imperan en el derecho punitivo vigente.

El capítulo tercero ofrece un análisis de las disposiciones expedidas en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, específicamente a través de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y las contenidas en el Título Décimo del Código Penal Federal denominado “De los Hechos de Corrupción”, incorporando además supuestos contenidos en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para así vislumbrar la necesidad de promover la debida armonización de las bases jurídicas que fundamenten con certeza la debida sanción de los actos de corrupción.

A través del capítulo cuarto, se expondrá —a la luz de lo ya analizado— los retos u oportunidades que se deberán considerar, así como las propuestas que se deriven y que pretenden ser una aportación para dar mayor solidez al incipiente Sistema Nacional Anticorrupción.

Conviene señalar, que la presente tesis no es producto de la casualidad simple. Por el contrario, su contenido es producto de la enseñanza y del conocimiento adquirido en el aula y de la realidad que se vive en

el entorno de la actividad pública en materia de rendición de cuentas.

Los planteamientos que se formulan, sin duda alguna, se hayan impregnados de las inquietudes discutidas y valoradas en cada módulo del Máster Prevención y Combate a la Corrupción, bajo la coordinación insoslayable de especialistas que como el ciudadano común, suelen estudiar y discutir con más regularidad el impacto que la corrupción genera en nuestra vida en sociedad.

Finalmente no me resisto a compartir el siguiente comentario: cuando el general romano Cincinato, ganada la batalla no fue requerido para tomar las armas, Cincinato regresó a cultivar el campo porque éste permitía la cosecha del maíz y el trigo (los que al molerse daban de comer al hombre y permitía cultivar los espíritus), pero cuando Roma estuvo nuevamente en peligro, fue llamado Cincinato y tomó las armas con otras perspectivas.

Sin duda, los estudios de postgrado, permiten regresar al aula, al campo, que como a Cincinato, admiten abreviar, intercambiar y cultivar conocimientos que retroalimentan y fortalecen las experiencias profesionales y académicas ya vividas. Uno de sus frutos es el que ahora su contenido empieza a desarrollarse y pretende coadyuvar para combatir ese fenómeno que se llama corrupción, para que en la batalla que corresponda, cual Cincinato, se ofrezcan nuevas alternativas y bases que favorezcan a recuperar y generar mayor confianza entre ciudadanos, entre las instituciones — integradas para satisfacer el interés colectivo y dirigidas precisamente por ciudadanos — y entre la sociedad.

Como vivimos en una evolución constante, en otro momento no muy lejano, será necesario detenernos para cultivar e imprimir a la vida y a nuestro quehacer profesional diario, nuevos bríos y un nuevo sentido.

Capítulo 1. Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México

...la necesidad de reprimir la inmoralidad de los funcionarios y empleados, es un propósito tan hondamente sentido por la colectividad...
Raúl F. Cárdenas.

1.1. Contexto histórico y evolución

La corrupción es un fenómeno antiguo como la propia historia de la humanidad.

En México ha estado presente desde las culturas prehispánicas, la época de la Colonia y pasando por las diversas etapas que hemos vivido como país independiente hasta llegar a nuestros días; dicha circunstancia ha motivado, en menor o mayor grado, la existencia de disposiciones que regulan la investigación, determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los empleados y funcionarios públicos.

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos, desde los antecedentes inmediatos de nuestra Carta Magna vigente —base del marco normativo mexicano actual— tiene origen constitucional y más de naturaleza penal, mismo que ha evolucionado gradualmente conforme a los tiempos y circunstancias que imperan en el país.

De lo antes señalado, dan testimonio los siguientes cuerpos normativos:

a) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana o Constitución de Apatzingán de 1814

Aun siendo un documento provisional, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana es el cimiento sobre el que se han definido los principios identificables como permanentes y característicos del constitucionalismo en nuestro país.⁵ En su contenido consecuentemente se dibujaron las primeras disposiciones que consideraron las inquietudes por establecer un marco que permitiera regular las actuaciones de los empleados y funcionarios públicos, así como las primigenias figuras para que fueran investigados, separados de sus cargos o funciones, seguirles la causa respectiva y ser sancionados.

A través de diversos artículos que integraban la llamada Constitución de Apatzingán de 1814 —expedida por el Supremo Congreso Nacional de Anáhuac bajo el liderazgo del Generalísimo José María Morelos y Pavón— aparecen, por ejemplo, aunque de forma incipiente, los antecedentes inmediatos de lo que ahora conocemos como abuso de autoridad,⁶ desvío de poder,⁷ nepotismo;⁸ figuras como el juicio de procedencia o desafuero,⁹ este último permitía suspender y declarar por el Congreso, la formación y tramitación de una causa a través del llamado

5 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional en colaboración con el Diario Oficial de la Federación, 2006, México, Página 21.

6 Art. 25. Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al estado. Estos no son títulos comunicables, ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador magistrado.

7 Art. 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley. Art. 29. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto, y castigado con la severidad que mande la ley.

8 Art. 139. No pueden concurrir en el Supremo Gobierno dos parientes que lo sean desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose los secretarios en esta prohibición.

9 Art. 196. Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división, y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las del intendente general de hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, à excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.

Art. 228. En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, el mismo congreso las provera de oficio, y actuarà todo lo conveniente, para declarar si ha, ó no lugar à la formación de la causa; y declarando que ha lugar, mandara suspender al acusado, y remitirà el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa este declaración, y no de otro modo, formara la causa, la sustanciara, y sentenciara definitivamente con arreglo à las leyes.

Juicio de Residencia¹⁰ mismo que debía desahogarse en un período de tres meses y que estaba a cargo del Tribunal de Residencia,¹¹ éste se integraba exclusivamente para conocer de las causas pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, siendo este último el encargado de publicar las sentencias y hacerlas ejecutar;¹² así como alusiones a los delitos de Estado mismos que comprendían los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

b) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823

Al firmarse el Acta de Independencia en 1821, el documento normativo que rigió el llamado Primer Imperio Mexicano adoptó como sustento normativo el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, mismo que estuvo integrado por 100 artículos.

En su contenido, es de destacarse que expresamente señaló “Cualquier mexicano puede acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato de los magistrados y jueces”¹³ y estipuló como órgano competente para conocer de las responsabilidades de los funcionarios públicos al Supremo Tribunal de Justicia.¹⁴

10 Art. 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de heregía y apostasía, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Art. 149. Los secretarios se sujetaran indispensablemente al juicio de residencia, y a cualquiera otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Art. 150. Los individuos del Gobierno se sujetaran así mismo al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59, y por la infracción del artículo 166.

Art. 194. Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetaran al juicio de residencia, y a los demás, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno: pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetaran al juicio de residencia: y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.

11 Art. 224. El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno, y a los del Supremo Tribunal de Justicia

12 Art. 229. Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia, se remitirán al Supremo Gobierno, para que las publique, y haga ejecutar por medio del jefe, tribunal a quien corresponda: y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaria quedara archivado.

13 Artículo 62 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

14 Art. 79.- Observará también este Tribunal en lo que le toca la citada ley de 9 de octubre, y además:

1. Dirimirá todas las competencias de las audiencias;

Asimismo, enunció “Hacer lo que prohíben o no hacer lo que ordenan las leyes es un delito”¹⁵ esto con relación a la figura de los Jefes Políticos que se preveía existieran en cada capital de provincia, nombrados por el Emperador.

c) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La primera Constitución formal del Estado Mexicano, empezó a delinear las bases de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos, estableciendo figuras y determinaciones que sirvieron posteriormente como referentes para determinar su naturaleza administrativa o penal.

-
2. Juzgará á los Secretarios de Estado y el despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar á exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después;
 3. Conocerá de todas las causas de suspensión y separación de los Consejeros de Estado y los magistrados de las audiencias;
 4. Juzgará los criminales de los Secretarios de Estado y del despacho, de los Consejeros de Estado, y de los magistrados de las audiencias, cuyo proceso instruirá el gefe político más inmediato para remitirlo á este Tribunal;
 5. Igualmente conocerá de todas las causas criminales y civiles de los individuos del cuerpo legislativo por arreglo al artículo 2 de este reglamento y con suplicación al mismo Tribunal;
 6. Conocerá de la residencia de todo funcionario político sujeto á ella por las leyes; de todos los asuntos contenciosos de patronato imperial, y de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la corte;
 7. De los de nulidad que se interpongan contra sentencias pronunciadas en ultima instancia, para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y de hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados que la pronunciaron;
 8. Oirá las dudas de los demás tribunales sobre la genuina inteligencia de alguna ley, consultando al Emperador con los fundamentos de que nazcan, para que provoque la conveniente declaración del Poder Legislativo;
 9. Examinará las listas que le deben remitir las audiencias para promover la pronta administración de justicia, pasando copia de ellas al gobierno con las observaciones que estime convenientes, y disponiendo su publicación por la imprenta;
 10. Cuando de orden del Emperador se proceda al arresto de alguno, en el caso que designa el artículo 31 de este reglamento, y no se suelte ni entregue á tribunal competente en los quince días que allí mismo se expresa, podrá el arrestado ocurrir á este tribunal, que si calificare justo y conveniente tal arresto por el interés del estado, pronunciará el siguiente decreto: «Queda á esta parte salvo el segundo recurso en el término de la ley, y el arrestado podrá usar de él ante el mismo tribunal, si pasados quince días no se ha hecho la consignación á su juez respectivo»;
 11. En este caso, o cuando en virtud del primer ocurso, el tribunal estime que la salud pública no exige la prisión, oficiará al ministro que comunicó la orden de arresto invitándole á la libertad o consignación del arrestado. Si el ministro no ejecuta uno u otro dentro de quince días, ni expone motivos justos de la demora, el tribunal dará segundo decreto en esta forma: «Hay vehementemente presunción de detención arbitraria contra el ministro N., Por la prisión de N., y desde este acto seguirá el propio tribunal en el conocimiento de la cansa de responsabilidad por los trámites señalados en las leyes, oyendo al ministro, á la parte y al fiscal, y determinando lo más conforme á justicia».

15 Artículo 48 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Entre las acusaciones que preveía se encuentran los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, el cohecho o soborno que se cometieran durante el tiempo de su empleo, por actos que impidieran la realización de elecciones, por impedir el funcionamiento o el uso de las facultades inherentes a las Cámaras, esto para el caso del Presidente de la Federación; por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, que fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución, en lo relativo a los Gobernadores;¹⁶ por los actos del presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, el acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los estados, esto respecto los Secretarios del Despacho¹⁷ y; en términos generales la infracción a la Constitución y leyes generales.

Se estableció la figura de Gran Jurado, pudiendo constituirse con esta calidad cualquiera de las Cámaras, ya sea la de Diputados o la de Senadores y, de existir la declaratoria correspondiente de haber lugar para la formación de la causa, el acusado quedaría suspendido de su encargo y sería puesto a disposición del tribunal competente, siendo para el caso del Presidente y Vicepresidente de la Federación, Secretarios de Despacho y Gobernadores, atribución de la Corte Suprema de Justicia;¹⁸ asimismo para juzgar a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, la Cámara de Diputados preveía la elección de veinticuatro personas que no fueran del Congreso General y que poseyeran las mismas cualidades que los ministros de la corte.¹⁹

Conviene destacar también que a través de la fracción XX de su artículo 110, el marco constitucional en comento, otorgó al Presidente de la Federación la facultad de suspender a los empleados de la federación hasta por tres meses y privarlos de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, por infracción a sus órdenes y decretos y, de considerar que debiese formarse causa, pasar los antecedentes al tribunal respectivo.

16 Artículo 38 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

17 Artículo 119 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

18 Artículos 38, 40, 44 y 137 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

19 Artículo 139 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

d) Siete Leyes Constitucionales de 1836

Sin duda, los primeros años de vida independiente, el común en el país fue la inestabilidad política generada por el conflicto existente entre federalistas y centralistas representados por los partidos liberal y conservador respectivamente. El triunfo del ala conservadora en el campo de batalla en 1835, propició el establecimiento de un “Constituyente” que aprobó la Constitución Centralista de 1836 denominada Siete Leyes Constitucionales.

El marco constitucional en comento, enunció las figuras de usurpación de funciones;²⁰ el desconocimiento de los Poderes Supremos o trastornos al orden público para el caso de los integrantes de la Alta Corte de Justicia;²¹ la formal desobediencia a las declaraciones y disposiciones del Supremo Poder Conservador (considerada como crimen de alta traición);²² la autorización de parte del Secretario de Despacho de actos contrarios a la ley constitucional;²³ los dictámenes contrarios a la ley expresa, cohecho o soborno respecto los Consejeros del Gobierno;²⁴ la prevaricación por cohecho, soborno, o baratería de magistrados y jueces (que producían además acción popular);²⁵ bajo la denominación de delitos oficiales (enunciadas por primera vez en un texto constitucional de esta forma) se estableció la omisión de la elección en el día prefijado y la del envío del acta para el caso de las juntas departamentales, así como la imposición contribuciones fuera de los fijados por la ley o destinarlas a otros objetos señalados por la misma (desvío), adoptar medidas para el levantamiento de fuerzas armadas sin facultad expresa o por orden del Gobierno General o usar otras facultades que las que son señaladas o conferidas en lo relativo a Gobernadores y Juntas Departamentales.²⁶

En lo relativo a sanciones, aparece expresamente en el texto constitucional, las penas únicas en materia de responsabilidades o delitos oficiales, de destitución del cargo o empleo, inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro, y en dado caso de que durante el proceso se consi-

20 Fracción III del Artículo 12 de la Ley Segunda.

21 Fracción V del Artículo 12 de la Ley Segunda.

22 Artículo 15 de la Ley Segunda.

23 Artículos 18, 19 y 32 de la Ley Cuarta.

24 Artículo 26 de la Ley Cuarta.

25 Artículo 36 de la Ley Quinta.

26 Artículo 15 de la Ley Sexta.

derara la imposición de penas mayores se turnaría el proceso al tribunal respectivo para que obrase según las leyes.²⁷ Asimismo, se retoma el establecimiento de la facultad del Presidente de la República para suspender a los empleados de su nombramiento hasta por tres meses y privarlos de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo por infringir a sus órdenes y decretos, y de considerar que debiera formarse causa, pasar los antecedentes al tribunal respectivo.²⁸

e) Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

La inestabilidad política que imperaba en el país, hizo que entre 1841 y 1843 se eligiera y se disolviera sin entrar en funciones un nuevo Congreso Constituyente, por lo que en la Junta Nacional Legislativa que se nombró ante tal circunstancia, se emitieron las Bases para la Organización Política de la República Mexicana.

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, es de destacarse que dicho documento, retomando disposiciones anteriores, previó:

- Suspender los derechos del ciudadano desde la declaración de haber lugar a la formación de causa a los funcionarios públicos hasta la sentencia, si fuere absolutoria.²⁹
- Pérdida de los derechos del ciudadano por mala versación, o deuda fraudulenta contraída en la administración de cualquier fondo público.³⁰
- Requerir la declaración sí o no a lugar a la formación de causa en las acusaciones por delitos oficiales, de parte de cualquiera de las cámaras erigidas en calidad de Gran Jurado, para el caso de Secretarios de Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y de los Gobernadores de Departamento³¹ y, de ambas cámaras en lo relativo al Presidente.
- Acusar al Presidente sólo por delitos de traición contra la independencia y forma de gobierno establecido en las bases.³²

27 Artículo 48 de la Ley Tercera.

28 Fracción XXIII del Artículo 17 de la Ley Cuarta.

29 Fracción III del Artículo 21 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

30 Fracción III del Artículo 22 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

31 Artículo 77 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

32 Artículo 90 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

- Responsabilizar a los Ministros de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las Leyes.³³
- Responsabilizar a los Consejeros de Gobierno de los dictámenes que dieran contra la Constitución y las leyes.³⁴
- El Presidente tenía la facultad de suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes y, de considerar que se les debiera formar causa o que fuera conveniente suspenderlo por tercera vez, entregar los datos correspondientes al juez respectivo;³⁵ e imponer multas que no pasasen de quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes, o le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes.³⁶ Dichas facultades también se establecieron para los Gobernadores.³⁷
- Los magistrados y jueces podrían ser suspendidos por no administrar prontamente justicia, obrar con morosidad, cometer desórdenes perjudiciales a la administración de justicia.³⁸
- Acción popular contra cualquier funcionario público que cometa toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería.³⁹

f) Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y, Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856

Al restablecerse el gobierno federal y la Constitución de 1824 que formalmente se dio a través del Acta Constitutiva y de Reformas expedida en mayo de 1847, nuevamente cobraron vigencia las figuras expuestas en el apartado “c” de este capítulo, disposiciones que se complementaron con lo establecido en los artículos 12, 13, 16 y 17 de dicho documento y, que definieron competencias de procedimiento e hipótesis de procedencia de responsabilidades en lo relativo al Presidente y a los Ministros:

33 Artículo 100 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

34 Artículo 109 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

35 Fracción VIII del Artículo 87 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

36 Fracción XI del Artículo 87 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

37 Fracción VI del Artículo 142 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

38 Artículos 189, 190 y 191 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

39 Artículo 197 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

- A la Cámara de Diputados actuando como Gran Jurado le correspondía declarar sí o no a lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, sea en delitos comunes u oficiales:
- Hecha la declaratoria en el caso de delitos comunes correspondía a la Suprema Corte de Justicia conocer del hecho e imponer la pena; y respecto delitos oficiales correspondía al Senado fallar sobre el caso.
- Se estableció que el Presidente sería el responsable de los delitos comunes que cometiera durante su encargo y; en el caso de delitos oficiales, siempre y cuando en el acto en el cual consistieran no estuviese autorizado por la firma del secretario responsable.
- Para el caso de los secretarios de despacho se previó que responderían de todas las infracciones a la ley sea por comisión u omisión.

Es al amparo del Acta Constitutiva y de Reformas y, estando en funciones Antonio López de Santa Anna en que se expidió en junio de 1853 la Ley Penal para los Empleados de Hacienda, considerando en su contenido 52 puntos divididos en cuatro títulos a decir:

- Título I denominado de los empleados de hacienda.
- Título II denominado de los crímenes, delitos y faltas.
- Título III denominado de las penas.
- Título IV denominado disposiciones generales y procedimientos.

Respecto a esta ley —que se puede considerar la primera legislación secundaria en materia de responsabilidades— es de destacarse:

- Si bien por su denominación se considera de naturaleza penal, contenía también disposiciones y figuras de carácter administrativo.
- La ley sólo regía para los empleados adscritos al sector hacendario, encargados de la recaudación, custodia, distribución, manejo, administración de los recursos públicos y de aduanas.
- Se consideró como crímenes o delitos graves a la sustracción fraudulenta de los caudales públicos hechos con ánimo de aplicarlos a usos particulares; la ocultación maliciosa de los caudales que

impidieran su disposición; todo convenio o acto que tuviese por objeto defraudar al erario; la falsificación o adulteración de documentos con el ánimo de defraudar; la ocultación o inversión en usos propios de los caudales del erario; la simulación de facultades, encargos o comisiones con el objeto de hacer cobros indebidos o defraudar; la resistencia a cumplir órdenes que emanaran del supremo gobierno y, la tolerancia de los superiores con respecto a los crímenes de sus inferiores.

- Como delitos propiamente se consideraron a la contravención dolosa de las leyes fiscales; la resistencia u oposición a las órdenes; la desidia o abandono habitual de los encargos; la falta de vigilancia o cuidado de lo que se encontrase a su cargo; la omisión o descuido voluntario que causase pérdidas al erario, la extorsión o vejación sobre los particulares y, la tolerancia de los superiores respecto de los delitos de sus inferiores.
- Las faltas graves establecidas fueron la demora en cualquier acto u operación que ocasionase perdidas; la falta frecuente de asistencia; la falta habitual de atención, cuidado y limpieza en la contabilidad; toda omisión o descuido en la cual no resultase pérdida; la falta de respeto a los superiores; la familiaridad de los superiores con sus inferiores en horarios de trabajo y; la tolerancia de los superiores con respecto las faltas graves de sus inferiores.
- Se establecieron como faltas leves, las faltas no frecuentes de los empleados a sus oficinas o desempeño; la desidia en actos determinados; los cambios de labores sin aviso a los superiores; la injerencia de un empleado en los trabajos de otro, los de urbanidad y decencia; las faltas de cortesía y atención.
- Entre las penas que estableció se encuentran la pena de muerte y; el presidio con un mínimo de tres años y máximo de diez, veinte considerando la figura de la doble pena en caso de reincidencia, para el caso de lo que en la ley se denominó crímenes en el caso de delitos graves y de los delitos propiamente dichos; sin perjuicio de lo que ahora se conoce como embargo de bienes para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria, la pérdida e inhabilitación del empleo
- Para las faltas se establecieron como sanciones, los descuentos mensuales de hasta la mitad del sueldo para indemnizar al erario

o a particulares de las pérdidas sufridas; el cese del empleo; multas equivalentes al haber de un día hasta el de un mes.

- Como autoridades competentes de procedimiento y sanción se establecieron, la figura de los jueces de hacienda para el caso de los crímenes, delitos y algunas faltas graves; en el caso de las demás faltas se otorgaba la facultad a los superiores inmediatos, dando cuenta la supremo gobierno quien imponía las penas que correspondían a los jefes respectivos.
- El procedimiento era breve y sumario, con el tiempo que consideraran los jueces para justificar el cuerpo del delito, se preveía la confesión y/o declaración del reo y la asistencia de un defensor.

Asimismo, pasando nuevamente por una etapa donde se rompió el orden constitucional establecido hasta llegar al movimiento conocido como Revolución de Ayutla y que conforme a su Plan previó integrar un Congreso Constituyente y, en tanto se emitía un nuevo texto constitucional rigió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, estableciéndose en materia de responsabilidades lo siguiente:⁴⁰

- Se estipularon los delitos de traición contra la independencia nacional y la forma de gobierno establecida en la convocatoria, tanto para el Presidente, Gobernadores de los Estados y del Distrito y los jefes políticos de los territorios, de las cuales conocería la Suprema Corte de Justicia.
- Se dispuso que los Ministros serían los responsables de los actos del Presidente que autorizasen con sus firmas y que fuesen contrarios al Plan de Ayutla, así como de las resoluciones que tomaran en junta de ministros y de las que autorizaran, esto ante la Suprema Corte de Justicia y;
- Se expresó que los Gobernadores podían suspender de sus empleos y privar aun de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses a los empleados de Gobierno y Hacienda del Estado, infractores de sus órdenes, o removerlos previa información sumaria y gubernativa, dando cuenta al Supremo Gobierno y, si creyeren que se les debiere formar causa (penal) o fuese conveniente suspenderlos por tercera vez, se entregasen con los datos correspondientes al juez respectivo.

40 Artículos 85, 92, 94, 98 y 123 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

g) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

A decir de Lanz Cárdenas, jurista campechano, las responsabilidades en el ámbito del servicio público, deben entenderse de manera adecuada y acudir de primera instancia al tenor de lo establecido a partir de la Constitución de 1857 y la Constitución Política Social de 1917, haciendo énfasis de forma sustancial a la reforma que se realizó en 1982 con sus subsiguientes modificaciones en la materia.⁴¹ Sin duda, esto es así, toda vez que es a partir de este marco constitucional mexicano, en que retomando lo dispuesto en documentos anteriores y que el propio Lanz Cárdenas denomina “*antecedentes remotos*”⁴² es donde se empieza a fraguar con más precisión y claridad las bases de un verdadero régimen de responsabilidades de servidores públicos en México y que con posterioridad permitieron la existencia de leyes secundarias que reglamentaran la materia.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 5 de Febrero de 1857 y que fue producto de intensos debates en el afán de tener un texto fundamental que permitiera superar años de inestabilidad en México, respecto la materia que nos ocupa, conviene destacar que fue la primera en considerar en su contenido de un apartado denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos” a través de su Título Cuarto y que comprendió los artículos 103 al 108 y que por la importancia de su texto para los fines que nos ocupan se transcriben a continuación:

TITULO 4o

De la responsabilidad de los funcionarios públicos.

ART. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la república; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación espresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.

41 LANZ CARDENAS José Trinidad, *Las Responsabilidades en el Servicio Público*, 2006, México, Página 162.

42 *Ibid.*

ART. 104. Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en Gran Jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sugeto á la acción de los tribunales comunes.

ART. 105. De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

ART. 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto.

ART. 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá ecsigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

ART. 108. En demandas del órden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

De los artículos antes señalados en esencia se desprende lo siguiente:

- Estableció como funcionarios sujetos a responsabilidad: Diputados al Congreso de la Unión; integrantes de la Suprema Corte de Justicia; Secretarios de Despacho; Gobernadores y; Presidente de la República, limitando a este último solo respecto de los delitos que expresamente se enunciaron.
- Previó la procedencia en contra de funcionarios públicos por delitos comunes y oficiales y, por ende estableció dos procedimientos para tales efectos.
- Si el delito era del fuero común, el Congreso erigido en Gran Jurado y con mayoría absoluta declaraba sí o no a lugar a proceder. Los efectos de la declaratoria en sentido negativo es que ya no había otro procedimiento y; en sentido afirmativo al acusado se le separaba del cargo y, sugeto a la acción de los tribunales comunes.

- Si el delito era oficial, el proceso comprendía dos etapas: en la primera, el Congreso actuando como jurado de acusación declaraba por mayoría absoluta si el acusado es o no culpable, si la declaración era absolutoria el funcionario continuaba en el cargo, y si era condenatoria el funcionario era inmediatamente separado del cargo y se ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia; y en la segunda etapa, el pleno de la Corte, erigido en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, aplicaba, por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley establece.
- Se enunció en el texto constitucional como delitos oficiales los de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral para el caso del Presidente de la República, y el de infracción a la Constitución y leyes federales en el caso de los Gobernadores.
- Se estableció que en los delitos oficiales no resultaba aplicable el indulto y;
- La prescripción en delitos oficiales era de un año después de haber concluido el cargo.

Ahora bien, teniendo como sustento este marco constitucional correspondió al Presidente Benito Juárez expedir en noviembre de 1870 el decreto aprobado por el Congreso de la Unión relativo a la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, una ley que comprendió sólo 11 artículos y que como bien señala Lanz Cárdenas “*constituye la primera Ley reglamentaria del título IV de la Constitución de 1857*”.⁴³

La legislación en comento, expresó como delitos oficiales, el ataque a las instituciones democráticas, la forma de gobierno y la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad. Asimismo, deja entrever en su contenido como falta oficial, la infracción de la Constitución o leyes federales en materias de poca importancia, así como a la omisión por negligencia o inexactitud en el desempeño de sus funciones.

Previó como penas para los delitos oficiales, la destitución y la inhabilitación para obtener el mismo empleo u otro encargo federal en un mínimo

43 *Ibid*

de 5 y máximo de 10 años; para las faltas oficiales la suspensión, la privación de los emolumentos y la inhabilitación por un tiempo que no baje de un año ni exceda de 5 y; como sanciones la figura de la suspensión, del encargo o remuneración y, de la inhabilitación para desempeñar otro empleo federal, en un mínimo de seis meses y máximo de un año para el caso de la omisión en el desempeño de las funciones oficiales.

Más adelante, en 1874⁴⁴ y 1903⁴⁵ al reformarse la Constitución de 1857 se previó:

- Incorporar la figura de los Senadores y del Vicepresidente como sujetos de responsabilidad.
- Establecer como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, erigirse en jurado de acusación y; de la Cámara de Senadores, fungir como jurado de sentencia en el caso de delitos oficiales y;
- Que no haya fuero para los altos funcionarios por delitos oficiales, faltas u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Es así que ya bajo la reforma de 1874, en junio de 1896 fue expedida por el Presidente Porfirio Díaz, la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.

Esta legislación consideró en su contenido, sustancialmente, el establecer la forma de actuación y el procedimiento a seguir por las Cámaras de Diputados y de Senadores cuando se erijan en jurado de acusación y de sentencia respectivamente, o en su caso, como Gran Jurado.

A la fecha en que fue expedida esta Ley ya se contaba con el Código Penal expedido en 1871 que en su artículo 1059 estableció “Todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptada por la Nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeño de su encargo cometan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el Art. 103 de la Constitución, se castigarán con las penas que señala la ley orgánica de 3 de noviembre de 1870”.

44 Artículos 72 y 103 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

45 Artículo 103 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Bajo ese orden de ideas es de creerse que tanto la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, como la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, complementadas por las disposiciones relativas del Código Penal de 1871, fueron las legislaciones que reglamentaron el Título IV de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El Código Penal de 1871 consideraba en su Título Undécimo a los “Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones” previendo los siguientes tipos:

1. Delitos de anticipación o prolongación de funciones.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de funcionarios.
4. Concusión.
5. Cohecho.
6. Peculado.

h) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Posterior al movimiento revolucionario de 1910 y a efecto de restablecer el orden constitucional, el 5 de febrero de 1917 se emitió una nueva Ley Fundamental en México, reconocida como la primera de carácter social.

En materia de responsabilidades en el servicio público el texto original estableció:

TITULO CUARTO.

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

Art. 108.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.

Art. 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Art. 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.⁴⁶

Art. 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Art. 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

46 Mediante reforma realizada en 1928 la redacción de este artículo quedo de la siguiente manera:

Art. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Quando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar nombrará una Comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, la Cámara de Diputados, primero y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedara privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación.

Art. 114.- En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

De lo anterior es de destacarse:

- Se mantiene el Título IV “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” correspondiendo ahora de los artículos 108 a 114.
- Se limita a que el Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su encargo, por el delito de traición a la patria.
- Se establece la competencia del Senado para erigirse en gran jurado en el caso de delitos oficiales, pero no podrá abrir la averiguación sin previa acusación de la Cámara de Diputados.
- Previo como penas la destitución e inhabilitación.
- Estableció la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales.
- Previno la necesidad de expedir una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación que determinara como faltas oficiales todos los actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos.
- Se estableció que los delitos que se establecieran en la ley sobre responsabilidad debían ser juzgados por un jurado popular.

En materia penal, al expedirse en 1929 el Código Penal Federal se estableció el Título Noveno “De los delitos cometidos por funcionarios públicos”, mismo que consideró los siguientes tipos:

1. Ejercicio de las que no competen a un funcionario y abandono de comisión, cargo o empleo.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de funcionarios.
4. Cohecho.

Al expedirse una nueva legislación penal en 1931, nuevamente se incorporaron los “Delitos cometidos por funcionarios públicos” a través del Título Décimo, sufriendo variaciones el catálogo de tipos a decir:

1. Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas.
2. Abuso de autoridad.

3. Cohecho.
4. Coalición de funcionarios.
5. Concusión.
6. Peculado.

A su vez, pasaron más de 20 años desde la promulgación de la Constitución de 1917, a pesar de lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 111 y su artículo 16 transitorio,⁴⁷ para que se expidiera la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.

De esta legislación hay que señalar que se expidió por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1936, siendo que al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, puede considerarse como la primera ley reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.⁴⁸

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados a través de 111 artículos y 6 transitorios estableció:

A) Dos rangos de sujetos:

1. Funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.
2. Altos Funcionarios de la Federación, Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes del Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.

B) Dos tipos de conductas:

1. Delitos:

⁴⁷ Art. 16.- El Congreso Constitucional en el periodo ordinario de sus sesiones, que comenzará el 1o. de septiembre de este año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el periodo extraordinario a que se refiere el artículo 6o. transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas a Garantías Individuales, y artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del artículo 111 de esta Constitución.

⁴⁸ LANZ CARDENAS, óp cit, p. 254.

- Los delitos para Altos Funcionarios son: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y; las omisiones graves.
- Para los Funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales previó un catálogo de conductas a través de 72 fracciones en su artículo 18 que contienen la descripción de ellas.

2. Faltas Oficiales:

- Solo hace referencia expresa para el caso de los funcionarios y empleados, señalando que lo serán las infracciones u omisiones cometidas y que no se consideren como delitos en la ley.

C) Sanciones:

1. Para Altos Funcionarios son en el caso de delitos:

- Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido; inhabilitación para obtener determinados cargos, empleo u honores por un término que no baje de cinco y no exceda los diez años; inhabilitación para toda clase de empleos por el mismo término señalado con anterioridad. Para el caso de faltas se previó la suspensión del cargo por un término no menos de un mes ni mayor de seis meses.

2. Para Funcionarios y empleados se estableció un catálogo:

- Once tipos de sanciones que van desde tres días a seis años de prisión y multa de \$50 a \$2000 pesos; previéndose también las figuras de destitución e inhabilitación.

D) Procedimientos:

1. Para Altos Funcionarios:

- Procedimiento previo para la declaración de procedencia en el caso de delitos del orden común;
- Procedimiento por responsabilidades oficiales, en la cual se integra un Jurado de Acusación y de Sentencia.

2. Para funcionarios y empleados estableció:
 - El proceso penal ordinario con arreglo en el Código de Procedimientos Penales aplicable, sea federal, militar o del orden común, para el caso del catálogo que se señala en la propia ley, lo anterior ante un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos.
3. Para destitución de Ministros, Magistrados y Jueces:
 - Por mala conducta ante la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, sin perjuicio de que se exija la responsabilidad oficial que hubiere.
4. Para la investigación de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, estando a cargo del Ministerio Público efectuarlo.

De la mano de lo anterior aparece el antecedente de lo que hoy en día se conoce como Declaración Patrimonial, toda vez que se estableció que “Todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su encargo deberá hacer una manifestación ante el procurador general de Justicia de la Nación o del Distrito y Territorios Federales, en su caso, de sus propiedades raíces y de sus depósitos en numerario en las instituciones de crédito, a fin de que el Ministerio Público esté en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes y después de desempeñar el mencionado cargo público”.⁴⁹

Pese al objetivo que perseguía, la que fue la primera ley reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, como ya se comentó, en un análisis jurídico estricto y a la luz de varios juristas, puede decirse que resultó inconstitucional por la forma en que fue expedida al considerarse que el Presidente de la República se extralimitó en las facultades que le fueron dadas por el decreto de 1936; daba un trato diferenciado a Altos Funcionarios y a Funcionarios o Empleados. Además de lo anterior, llamaba delitos a simples enunciaciones que no describían debidamente la conducta o hecho; y creó diversas ambigüedades al llevar en el contenido del catálogo que estableció y denominó como delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la federación figuras que ya el Código Penal de 1931 consideraba en su contenido

49 Artículo 110 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados

y que conforme a lo establecido en el artículo 6 transitorio⁵⁰ de esta ley se interpreta que quedaron abrogadas.

No obstante a lo anterior, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados estuvo vigente cerca de 40 años, período en el cual tuvo dos reformas de mínima relevancia por comprender sólo cuestiones de forma. Esta ley fue abrogada por la nueva Ley en la materia expedida el 31 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

La nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980, constó de 92 artículos y dos transitorios y, en esencia trató de subsanar los errores que contenía y hacia ver inconstitucional la ley anterior:

- Da trato igual a todos los funcionarios y empleados, desaparece la expresión “alto funcionario”.
- Precisa que por delito oficial se entenderá a los actos u omisiones cometidos durante el encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; y por faltas oficiales a las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno.
- Se elimina el catálogo que replicaba tipos ya considerados en el Código Penal.
- Se establece que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo o dentro de un año después.
- Se expresó que sólo para quienes poseen fuero conocerán el Senado erigido como Gran Jurado y la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación.

i) Reforma Constitucional de 1982

Bajo la premisa de que el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción, toda vez que afecta

50 Artículo 6º.- *Se derogan, en cuanto se opongan a la presente, todas las leyes y disposiciones de carácter general referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos.*

los derechos de otros, de la sociedad y a los intereses nacionales, con fecha 28 de diciembre de 1982 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas realizadas al texto constitucional en materia de responsabilidades de servidores públicos, fue considerada como la más importante en la materia, en su momento, después de haberse expedido la Carta Magna de 1917:

TITULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables Por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales

Las Constituciones de los Estados de la República precizarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el

Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al

Congreso, de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los

Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculgado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculgado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable

y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Artículo 114.- El Procedimiento de Juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

De forma adicional se consideraron reformas complementarias a las siguientes disposiciones constitucionales:

Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Artículo 73.- fracción VI.-

I a VI.-...

Base 4a.- (Último párrafo).- Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base durarán en sus cargos 6 años, Pudiendo ser reelectos, en todo caso, podrán ser destituidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución:

Artículo 74, fracción V.-

I a IV.-...

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Artículo 76, fracción VII.-

I a VI.-...

Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

Artículo 94, párrafo final.-

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 97, primer párrafo.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley y durarán 4 años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas ad-

ministraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

En esencia la reforma constitucional previó:

- Cambiar la denominación del Título Cuarto constitucional.
- Todos los servidores públicos se integraron en un solo concepto: servidores públicos.
- Una clasificación constitucional de responsabilidades: política, penal, administrativa y civil; cada una autónoma e independiente en sus procedimientos y sanciones.
- Una mayor claridad para el caso de juicios políticos.
- El establecimiento de obligaciones administrativas que salvaguarden los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos y cargos; en consecuencia, la base constitucional para la expedición de las leyes federal y estatales en materia de responsabilidades de servidores públicos y;
- Las bases constitucionales para la imposición de sanciones económicas.

La reforma constitucional fue acompañada por modificaciones realizadas al Código Penal Federal, cambiándose la denominación del Título

Décimo a “Delitos cometidos por servidores públicos” y actualizándose el catálogo de tipos, a decir:

- a) Se mantienen los tipos de:
 - Ejercicio indebido de servicio público.
 - Coalición de servidores públicos.
 - Concusión.
- b) Se amplían los tipos penales existentes:
 - Abuso de autoridad.
 - Cohecho.
 - Peculado.
- c) Se incorporaron nuevos tipos penales:
 - Uso indebido de atribuciones y facultades.
 - Intimidación.
 - Ejercicio abusivo de funciones.
 - Tráfico de influencia.
 - Deslealtad.
 - Enriquecimiento ilícito.

A dicho catálogo se añadieron más adelante los tipos de Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros aún vigente y, el de desaparición forzada de personas que hoy en día se encuentra derogado en el Código Penal por ser parte de una legislación especial.

De forma paralela a las reformas constitucionales realizadas, fue aprobada la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo que su contenido de 90 artículos contenidos en cuatro títulos, fue publicado el 31 de diciembre de 1982, estableciendo sustancialmente lo siguiente:

- Un ámbito de competencia para su aplicación.
- Crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Reglamenta el procedimiento a desarrollar en materia de juicio político y declaración de procedencia.

- Un código de conducta u obligaciones para los servidores públicos; las sanciones y los procedimientos a desarrollar para su imposición.
- La existencia de un Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, para lo cual estos deben presentar manifestaciones relativas a su situación patrimonial y sus respectivas actualizaciones anuales.
- Prevención y combate al conflicto de intereses y el nepotismo.
- Un procedimiento de investigación para los casos de enriquecimiento ilícito.

Sin duda la reforma constitucional y la expedición de la Ley General de los Servidores Públicos vinieron a ordenar y clarificar ideas que desde 1917 se habían esbozado pero sin llegar a la precisión que se requería en materia de responsabilidades de servidores públicos.

Posterior a 1982, tanto el texto constitucional como a la ley en comento, tuvieron modificaciones en su contenido, en los años 1987, 1994, 1996 y 2002 (texto constitucional) y; en 1991, 1992, 1994, 1995, 1996 y 1997 (ley secundaria) sin alterarse la esencia de sus disposiciones.

En lo relativo a la disposición secundaria, el 13 de marzo de 2002, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que derogó los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas; tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Su contenido, pese a que en su exposición de motivos se señala como una *“amplia e innovadora propuesta contra la corrupción e impunidad”*⁵¹ fue muy similar a la ley de 1982, toda vez que sólo se ocupa de regular específicamente a las responsabilidades administrativas, dejando a un lado a la responsabilidad política, civil y penal; consideró la creación de un Código de Ética aplicable a la administración pública federal; clarificó algunas figuras que ya estaban previstas como la reincidencia; y amplió el catálogo de servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial.

Lo expuesto con antelación da testimonio de labor constante que se ha venido realizando en nuestro orden normativo en aras de construir un sistema de responsabilidades de servidores públicos y, con ello prevenir y combatir la corrupción.

51 LANZ CARDENAS, óp. cit

1.2. Sistema Nacional Anticorrupción 2016

No obstante a lo señalado en el apartado anterior, el fenómeno de la corrupción sigue presente en diversas esferas de la vida diaria, siendo que la actividad del Estado entendida como bien explica Gabino Fraga como “el conjunto de actos, materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga”⁵² no escapa de ella.

El IPC 2015⁵³ elaborado por TI ubica a México en el lugar 95; si bien mantuvo su puntuación de 35 sobre 100, su percepción de nivel de corrupción aumentó respecto el 2014 cuando se ubicó en el lugar 103. Dicho resultado lo hizo ocupar el último lugar entre las 34 economías que integran la OCDE.

El “Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno”⁵⁴ señala que en 2010, se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares; para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos por TI se destinaron más de 32 mil millones de pesos en “mordidas”; en promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a este rubro, siendo que para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó 33% de su ingreso.

En ese mismo orden de ideas, la “Encuesta de Fraude y Corrupción” de Klynveld Peat Marwick Goerdeler (KPMG) 2008⁵⁵ refleja que el 44% de las empresas en México realizan pagos extraoficiales o sobornos a funcionarios públicos, siendo las dos principales causas el agilizar trámites lentos y confusos, así como la obtención de licencias o permisos.

52 FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1997.

53 Transparencia Mexicana, Enfoque para México del Índice de Percepción de la Corrupción 2015.

54 El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno es un instrumento que registra los pagos de sobornos (mordidas) en 35 servicios públicos provistos por los tres niveles de gobierno y empresas particulares. Utiliza una escala de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción. La medición la realiza la organización denominada “Transparencia mexicana” cada dos años, aunque el último emitido en 2010 fue publicado hasta el año 2011 y a la fecha no se ha elaborado un nuevo estudio.

55 Diagnóstico sobre la incidencia y los efectos del fraude y la corrupción en el sector privado publicada por Servicios de Asesoría Financiera KPMG Cárdenas Dosal, S.C.; la Encuesta realizada y publicada en 2010 sólo consideró datos sobre fraude en México.

Asimismo la ENCIG 2015 permitió conocer que del total de tramites o pagos realizados por los usuarios, el 52.5% se manifestó por haber tenido algún tipo de problema para realizarlo, en donde el más frecuente fue el de barreras al trámite con un 87.6%, entendiéndose por “barreras al trámite” los casos en que habían largas filas, le pasaban de una ventanilla a otra, tuvo que ir a un lugar muy lejano y requisitos excesivos. Conviene señalar que entre los trámites considerados por este instrumento de medición se encuentra el relativo a los permisos relacionados con la propiedad entre los cuales se encuentra el relativo a obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial, siendo que de la ENCIG 2015 se desprende que sólo el 25.5% de los usuarios se sintió satisfecho por el tiempo del trámite, lo cual lo ubica en el último lugar de satisfacción; 15.4 % expresaron que experimentaron un acto de corrupción durante el procedimiento, siendo uno de los de mayor porcentaje de experiencias de corrupción.

Bajo esas circunstancias, la exigencia ciudadana para establecer mecanismos de control que permitan la debida prevención y combate a la corrupción, cada vez más se ha incrementado.

En respuesta a lo anterior y con el objetivo de fortalecer la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas para combatir de manera frontal la corrupción, en el año 2015 se impulsó una reforma constitucional estructural que modificó 14 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para concebir el denominado Sistema Nacional Anticorrupción; siendo que el decreto de reformas fue publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

La reforma constitucional realizada previó en esencia:

- Crear un Sistema Nacional Anticorrupción con la finalidad de armonizar a todas las instituciones encargadas de prevenir y combatir la corrupción.
- Establecer la extinción de dominio como un procedimiento autónomo al penal en casos de enriquecimiento ilícito.
- La existencia de Órganos Internos de Control en los Organismos Constitucionales Autónomos.
- Dotar de nuevas responsabilidades y mayores facultades al Tribunal de Justicia Administrativa para sancionar conductas ilícitas relacionadas con la corrupción.

- Otorgar nuevas facultades y mayores alcances para la actuación de la Auditoría Superior de la Federación.
- Disponer medidas tanto para los servidores públicos como para los particulares, a fin de garantizar un actuar íntegro y transparente.
- Que las entidades federativas constituyan sus respectivos sistemas locales anticorrupción y, en los mismos términos sus entidades de fiscalización superior y sus tribunales de justicia administrativa.
- Modificar en consecuencia, la denominación del Título Cuarto de la Constitución para llamarse “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

La reforma constitucional se complementó con la expedición de las siguientes leyes secundarias:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
3. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia Administrativa.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y;
5. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, se modificó el contenido de:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y;
3. Código Penal Federal.

A través de estos nuevos ordenamientos normativos y las reformas realizadas, se estableció:

- La existencia de un Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- La creación de un Comité de Participación Ciudadana, instancia de vinculación con organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema.
- Que todos los servidores públicos están obligados a presentar su declaración de situación patrimonial y de intereses, así como su

declaración fiscal anual.

- El contar con una Plataforma Digital Nacional del Sistema Anticorrupción que permitirá dar seguimiento a la evolución patrimonial y declaración de intereses; de servidores públicos sancionados; de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Crear la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- Otorgar autonomía al Tribunal Federal de Justicia Administrativa; competencia para conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares consideradas por el marco normativo como faltas graves; la atribución para imponer sanciones a particulares por actos y omisiones vinculadas con faltas administrativas y; la potestad de fincar a los responsables el pago de las sanciones económicas que deriven de los daños que afecten a la Hacienda Pública Federal.
- La existencia de órganos internos de control en las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Una nuevo modelo y/o sistema de responsabilidades administrativas e imposición sanciones disciplinarias y;
- Se realizan cambios en la denominación y se adicionan modalidades a algunos tipos, y se endurecen las sanciones penales.

Los dos últimos puntos, son la materia principal del presente esbozo y nos ocuparemos de su análisis en el capítulo tercero.

Capítulo 2. Naturaleza de las Responsabilidades

“El poder disciplinario del Estado no tiene como fundamento la sola corrección de los asuntos públicos, sino la defensa integral de la autoridad moral de los poderes públicos, que en estos tiempos —lamentablemente— se van debilitando en forma progresiva.
José Roberto Dromi

En los últimos años, a raíz del surgimiento de una sociedad más crítica y atenta al actuar de quienes integran las instituciones de gobierno, mucho se ha dicho pero pocos análisis jurídicos se han realizado con suma objetividad en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que en determinados sistemas jurídicos se considera parte del Derecho Disciplinario,⁵⁶ en México se ha considerado principalmente dentro del objeto del Derecho Administrativo Sancionador cuyos principios han venido surgiendo de modo gradual y “*mediante el uso prudente de las técnicas garantistas del derecho penal*”,⁵⁷ siendo una línea efectivamente muy delgada la que la separa del derecho penal, generándose confusiones entre los ilícitos administrativos y penales, así como de las sanciones y penas, e incluso con aquellas que son de naturaleza política, civil y laboral, aun cuando existen algunos criterios judiciales que expresan la existencia de ámbitos legales de naturaleza distinta.⁵⁸

56 Entendido como “El Derecho Disciplinario podemos definirlo como el conjunto de normas jurídicas sustanciales y procesales que tiene como fin imponer a una comunidad específica con el propósito de obligarlo a actuar de una forma correcta; por lo que esa forma correcta de actuar sería: las obligaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, que al faltar un deber o al cumplimiento de conducta, debe darse seguimiento a la sanción disciplinaria”. <https://derechopublicomd.blogspot.mx/2011/04/la-naturalezajuridica-del-derecho.html>

57 REGIS CARRILLO Lorena E., Gómez Tomillo, Manuel, Derecho administrativo sancionador (parte general). Teoría general y práctica del derecho penal administrativo, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Volumen 43, Número 127, 20010, México.

58 Época: Novena Época, Registro: 193487, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de

En atención a la materia de nuestro análisis y reflexión, a continuación nos avocaremos a un breve esbozo de los ámbitos que nos ocupan.

2.1 Administrativas

El primer párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

De la cita anterior se desprende que el texto constitucional señala con claridad que la responsabilidad administrativa es aquella que deriva de actos u omisiones que violen los principios que rigen a la función pública, siendo que dichos principios buscan la calidad, en su desempeño, de quienes sirven al Estado en sus actividades.⁵⁹

1999, Materia(s): Administrativa, Tesis: IV.1o.A.T.16 A, Página: 799, SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.). PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO. Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

59 SANZ MULAS Nieves, El Delito de Prevaricación Administrativa (Art. 404 CP), Tratado de Responsabilidades Penales en la Administración Local, Capítulo VII, Página 239, Fundación Cosital, España, 2015.

Ahora bien, para efectos de nuestro estudio, conviene señalar que del texto constitucional en comento se desprende lo siguiente:

1. Que la actuación de los servidores públicos está inscrita en un conjunto de principios y normas que buscan regular su actuación, e incrementar la racionalidad de sus acciones, para así cumplir lo mejor posible con las metas y objetivos establecidos por y para la administración pública estatal.⁶⁰
2. Que existe una potestad sancionadora del Estado de carácter disciplinario cuando se vulneren esos principios y normas de desempeño administrativo, en razón del interés que existe por proteger esos valores que rigen el ejercicio de la función pública. Dicha potestad busca prevenir o evitar que el agente incumpla con los deberes a su cargo o quebrante las prohibiciones establecidas y, de ese modo asegurar y mantener el normal funcionamiento de la Administración Pública.⁶¹
3. Que esa potestad es desplegada hacia los sujetos denominados servidores públicos, término genérico que involucra a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, sea por elección o nombramiento en cualquier instancia de gobierno y;
4. Que la responsabilidad administrativa del servidor público cuando produce un daño o perjuicio patrimonial al Estado genera una obligación de resarcimiento equiparable al principio de la *lex Aquilia* que expresa que todo daño causado debe ser resarcido.

La confluencia de estos elementos se da bajo una perspectiva organizacional-eficientista (derecho y relaciones administrativas) que considera que al individuo que se le otorga un nombramiento se le confieran deberes irrenunciables como autoridad o integrante del servicio público en beneficio de los intereses colectivos, al ser la administración pública un medio que contribuye al bienestar social y que está orientada a la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos que adquieren el carácter de usuarios, mismos que esperan que la acción del gobierno sea tangible e inmediata

60 DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, México.

61 NOE, Gabriela Carina, *Principios y normas del derecho penal aplicables en el procedimiento administrativo. Alcance y límites (2010)*, Publicado en: LLGran Cuyo2008 (febrero), 1

en el bienestar de las personas, como individuos y como parte de una colectividad.⁶²

Esta circunstancia hace, como bien expresa Armida Quintana Matos, que se genere una relación de supremacía especial que vincula al funcionario con la administración, diferente a otros deberes que como ciudadano (supremacía general) el servidor público tiene frente a la propia administración; por ende cuando el servidor público incumple con las obligaciones que su encargo le confiere, es decir, la violación de su deber, el orden y la disciplina para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública se rompen, incurriendo así en responsabilidad administrativa.⁶³

Por tal motivo, la responsabilidad administrativa junto con sus sanciones tienen una naturaleza disciplinaria, porque responden como bien señala la Doctora Nieves Sanz Mulas, a la relación interna que existe entre el funcionario (servidor público) y la administración, de ahí que su epicentro sea la relación de sujeción especial entre ésta y el funcionario y, surgen cuando el comportamiento y la infracción del deber del servidor público tienen una repercusión negativa en la calidad del servicio público que se presta, en casos no considerados expresamente por la ley como faltas muy graves por no lesionar intereses generales que *per se* constituyan a juicio del legislador un delito y merezcan la imposición de una pena.⁶⁴

2.2 Penales

A la par con lo expresado en el apartado anterior, la fracción II del propio artículo 109 constitucional dispone:

- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre

62 VALLS HERNANDEZ Sergio y MATUTE GONZALEZ Carlos, óp. cit

63 QUINTANA MATOS Armida, *La Carrera Administrativa*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1980.

64 SANZ MULAS Nieves, op. cit., pág. 240 y 241.

ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

El texto constitucional en comento expresa la potestad penal o *ius puniendi* que tiene el Estado hacia los servidores públicos por la comisión de actos u omisiones tipificados como hechos de corrupción, es decir, de conductas que van más allá de ser una simple falta o infracción administrativa, toda vez que la imposición de una pena es la *ultima ratio* del Estado, quien sólo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios más convincentes—incluidas las sanciones administrativas disciplinarias—⁶⁵ para evitar determinadas conductas dentro del servicio público, toda vez que en razón de su gravedad, lesionan valores tutelados a favor de los ciudadanos y de la sociedad,⁶⁶ es decir, el hecho ilícito produce algo más que una lesión a la actividad que la administración realiza a favor de los gobernados, una lesión a los intereses generales; en consecuencia, por su gravedad e intereses que lesiona, a ese acto u omisión se le considera delito.⁶⁷

En ese orden de ideas, la responsabilidad penal de los servidores públicos deriva de conductas que representan “un injusto material: afectar los intereses generales o a los ciudadanos”⁶⁸ por lo cual son catalogadas como delitos en la legislación penal aplicable, sea federal o estatal.

2.3 Principios de Derecho Punitivo en las responsabilidades administrativas y penales en México

Como ya se ha podido apreciar, coexiste dentro del *ius puniendi* del Estado y el marco constitucional mexicano que rige la actuación de los servidores públicos, dos manifestaciones, por un lado la potestad sancionadora ejercida por la propia administración con naturaleza disciplinaria que incluye lo relativo a los servidores públicos y, por otro lado, el desplegado específicamente en el ámbito penal.

65 NIETO Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, España, Editorial Tecnos, Cuarta Edición totalmente reformada, 2005.

66 Feuerbach sostenía que “El fin del derecho penal es el mantenimiento tanto de los derechos del Estado como de los derechos de los “subditos”; el hecho punible es violación de derecho” GÜNTHER Jacobs, La Imputación Penal de la Acción y de la Omisión

67 “El delito o tipo es la expresión de un juicio de disvalor contenida en una disposición legal que indica que un suceso o conducta es socialmente insoportable y reprobable”. ROXIN Claus, Teoría del Tipo Penal (Tipos Abiertos y Elementos del Deber Jurídico).

68 SANZ MULAS Nieves, op. cit., pág. 243.

En el derecho mexicano, lo antes señalado tiene los mismos matices que en el derecho español, que ha dado origen a la tesis de la unidad superior del poder punitivo del Estado, misma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado como jurisprudencia.⁶⁹

No obstante a lo anterior, como se señaló de forma inicial, al ser una línea muy delgada la que separa el objeto del derecho administrativo sancionador del derecho penal, al existir pocos análisis jurídicos al respecto, a lo cual hay que sumar que la materia de responsabilidades de servidores públicos mediáticamente es encausado también mezclando aspectos políticos; la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en México.⁷⁰

Por tal motivo y en razón del análisis que nos ocupa, es conveniente tener como cimiento a los siguientes elementos jurídicos:

69 Época: Novena Época, Registro: 174488, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P/J. 99/2006, Página: 1565, DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal. Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

70 DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, op. cit., pág. 47

1. El Estado en el marco de una unidad superior *ius puniendi*, despliega dos tipos de manifestaciones, a decir, una en el ámbito administrativo y otra en lo penal.
2. El marco constitucional mexicano, en materia de responsabilidades de servidores públicos, reconoce ambas potestades a través de las fracciones II y III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Congruente con lo anterior, el inciso b) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, establece la facultad del Congreso de la Unión a expedir la legislación aplicable que establezca los delitos y faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellas deban imponerse y; de forma más específica en la fracción XXIX-V del propio artículo 73 vigente, se otorgó la facultad para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones y las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran, así como los procedimientos para su aplicación.⁷¹
 - a) Ambas facultades se concretizan con la existencia de las disposiciones jurídicas vigentes y contenidas en el Título Décimo del Código Penal Federal y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigentes.
4. El párrafo segundo del artículo 109 constitucional establece la autonomía entre ambas potestades (administrativa y penal) al establecer que “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollaran autónomamente”.

Expresado lo anterior, a continuación conviene hacer las siguientes precisiones de naturaleza teórica-doctrinaria:

71 Antes de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, misma que adicionaron la fracción XXIX-V al artículo 73 y modificaron el contenido del artículo 113, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos expresaba “Artículo 113.- Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas...”

1. Le existencia de un Estado de Derecho presupone la existencia de un orden jurídico prestablecido, mediante el cual se delimitan derechos, deberes y competencias.
2. La doctrina jurídica sostiene que el despliegue de una conducta, sea por acción u omisión, violatoria de un mandato legal, da lugar a un hecho ilícito, que bien puede ser una infracción o un delito.
 - a) En el derecho mexicano suele utilizarse como sinónimos a los términos infracción, falta o contravención, y de forma diferenciada el término delito.

Ahora bien, ¿cuándo estamos hablando del ámbito administrativo o del penal? y ¿qué criterios debemos utilizar para saber cuándo se está en presencia de una infracción o de un delito?

A dichos cuestionamientos conviene responder, el delito es exclusivamente de naturaleza penal, entendido como una conducta que se describe en la legislación penal (tipo); mientras que la infracción, falta o contravención alude a una simple desobediencia que lesiona intereses de la administración de cualquier materia, en la cual se inserta la relativa a responsabilidades de servidores públicos.

Para diferenciarlos en su esencia, la doctrina ha desarrollado tres enfoques teóricos: el cualitativo, el cuantitativo y el legislativo.

La Teoría Cualitativa sostiene que ambos son hechos ilícitos; no obstante a ello, el delito se genera cuando se atenta contra derechos subjetivos de los ciudadanos y los intereses generales de la sociedad, mientras que la infracción lesiona la actividad que la administración realiza a favor de sus gobernados.

La Teoría Cuantitativa basa su diferenciación en el grado de peligro que el hecho ilícito puede generar, cuando el hecho atenta, vulnera o rompe la conservación del orden social y su estabilidad —valor de gran trascendencia— se está en presencia de un delito, pero si solo consiste en una violación que no trae repercusiones o alteraciones graves, sino que solo perturba o menoscaba en la calidad deseada el buen funcionamiento de la administración, se tratará de una infracción.

A su vez, la Teoría Legislativa establece la diferencia considerando la apreciación que el legislador expresa en el orden jurídico positivo vigente, por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimitando el campo de la infracción y separando los hechos constitutivos de delitos con base a decisiones de política criminal.⁷²

72 Época: Novena Época, Registro: 178141, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Junio de 2005, Ma-

A la luz de lo expuesto, con antelación se puede inferir que aun cuando la potestad de sanción disciplinaria (administrativa) y la potestad penal forman parte del *ius puniendi* del Estado en materia de determinación e imputación de responsabilidades, es necesario tener siempre presente:

1. La responsabilidad administrativa deriva de un comportamiento irregular que genera un hecho ilícito, teniendo por objeto sancionar el simple incumplimiento de un deber u obligación (transgresión de la regla o violación del deber de obediencia),⁷³ independientemente del resultado o daño concreto que produzca; en ese contexto su función es prevenir o impedir que se lesionen los bienes jurídicos protegidos o intereses de tipo administrativo, a decir (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia).
2. La responsabilidad penal atiende a un interés general lesionado y su función es de carácter represivo.
3. Las diferencias ya planteadas motivan que en el ámbito administrativo se apliquen sanciones disciplinarias en aras de asegurar y mantener el normal funcionamiento de la administración y; en materia penal se impongan penas bajo la circunstancia de que resulta inútil el simple o puro resarcimiento del daño causado.⁷⁴

teria(s): Penal, Administrativa, Tesis: 1a. XL/2005, Página: 175, SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS. SUS DIFERENCIAS. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, como uno de los principios sobre los cuales descansa todo el sistema de administración de justicia en materia penal, que al Ministerio Público y a la Policía Judicial corresponde la persecución de los delitos, en tanto que a los Jueces compete en exclusiva la imposición de las penas; de donde se advierte que, para tales efectos, las penas deben considerarse como las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos criminales, a fin de distinguir las de las originadas por las faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, a las cuales calificó como infracciones. En este sentido, tratándose de servidores públicos, la sanción administrativa deriva de una infracción a las reglas que deben observar en el desempeño de sus funciones, contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo incumplimiento da lugar a iniciar el procedimiento respectivo y a la aplicación de las sanciones previstas en dicha ley; en cambio, la sanción penal deriva de la comisión, por parte de cualquier sujeto, de un acto u omisión tipificados como delito por la legislación penal, lo que implica que por ser diferentes las causas que generan las sanciones administrativas y las penales, la naturaleza de éstas también sea distinta. Amparo directo en revisión 1710/2004. César Manuel Reséndiz Sánchez. 26 de enero de 2005. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

73 CASSAGNE, Juan Carlos, "La intervención Administrativa", Prólogo Jorge Aja Espil; Ed. Abeledo Perrot: p. 172.

74 MALJAR, Daniel "El Derecho Administrativo Sancionador", Ed. Ad Hoc, año 2004, p. 88.

Considerando lo ya expresado y no obstante a que, bajo la perspectiva de Adolf Merkl, corresponde a una exclusiva decisión del legislador la configuración entre una y la otra,⁷⁵ ¿qué elementos debe considerar el legislador para determinar las conductas que deberán describirse en un catálogo de obligaciones administrativas y a su vez en el catálogo de tipos penales?

Sin duda, precisar lo antes señalado resulta de vital importancia, toda vez que permitiría delimitar el campo de acción de cada una de las dos manifestaciones del *ius puniendi* del Estado y con ello evitar la transgresión de principios jurídicos desde la elaboración de normas, hecho que pudiera tener como destino la impunidad.

En ese orden de ideas, conviene tener en cuenta lo siguiente:

1. La distinción que existe entre una infracción administrativa y un delito, siendo que lo anterior, a la luz de la doctrina jurídica ya ha sido expuesto.
2. La pena es la última ratio. En tal virtud, como lo expresa Gómez Rivero, entre la sanción penal y la disciplinaria existe una relación de progresión, por tal motivo, resulta conveniente expresar que sólo debería recurrirse a ese campo, a la creación de tipos penales e imposición de penas y no de sanciones disciplinarias para los casos más graves que atentan contra intereses y bienes generales y, cuando dichas sanciones ya resulten ineficaces para prevenir riesgos a la sociedad.

2.4 El Principio *Non Bis In Idem*

Teniendo como base que la determinación y sanción de las responsabilidades penales y administrativas son dos inequívocas manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, frente a ellas surge como límite el derecho humano fundamental que impide una doble imputación y un doble juzgamiento o investigación por un mismo hecho, conocido como el principio *non bis in idem*.

En México, el principio es reconocido constitucionalmente, pero restringido expresamente sólo para el ámbito penal en el texto del artículo 23 de la Carta Magna que a la letra dice: “Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por

75 MERKL, A: “Teoría General del Derecho Administrativo”. Comares, Granada, 2004. Págs. 347 y ss.

el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia”.

El párrafo segundo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al disponer que “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores (II y III) se desarrollaran autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza” y la Suprema Corte de Justicia de la Nación al expresar que el “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO” sustentando además que “no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.)”,⁷⁶ dejan claro que el principio *non bis in idem*⁷⁷ también opera en el ámbi-

76 Época: Novena Época, Registro: 193487, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, Materia(s): Administrativa, Tesis: IV.Io.A.T.16 A, Página: 799, SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

77 Época: Décima Época, Registro: 2011565, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.Io.A.E.3 CS (10a.), Página: 2515, NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudirse a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio *non bis in idem* es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN

to administrativo, visto de forma autónoma entre ambas potestades (administrativa y penal).

En ambos casos, los alcances de dicho principio se restringen a que ninguna persona puede ser castigada dos veces por el mismo delito o infracción y a garantizar que no sea objeto de una doble penalización o sanción en el respectivo ámbito; por lo cual compartimos la opinión de Raúl F. Cárdenas Rioseco quien ha afirmado que el aspecto que ha predominado en México respecto al principio *non bis in idem* es de naturaleza material y que consiste solamente en impedir otra condena sobre el mismo objeto procesal, mismo sujeto y que haya sido resuelto por sentencia firme, es decir, nadie puede ser castigado dos veces por el mismo delito (ámbito penal) o infracción (ámbito administrativo)⁷⁸.

El referido ángulo material que se aplica en México, difiere de la vertiente procesal hacia la cual se ha transitado y, que el derecho comparado nos permite advertir que se ha dado principalmente en países europeos, en donde el principio *non bis in idem* se ha ampliado sosteniéndose que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, lo cual indica que un mismo hecho no podrá ser objeto de dos procesos distintos, aspecto que merece ser considerado en el derecho mexicano atendiendo además a las disposiciones que se han adoptado a través de tratados internacionales y que conforme a lo establecido en el artículo 133 constitucional son parte del derecho mexicano positivo y vigente.

En efecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, suscrito el 22 de noviembre de 1969 y, que entró en vigor el 18 de julio de 1978, de la cual México es parte desde el 3 de abril de 1982, establece:

COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. Amparo en revisión 65/2015. Director General de Defensa Jurídica, en representación del Pleno, ambos del Instituto Federal de Telecomunicaciones. 28 de enero de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez. Nota: Con motivo de la entrada en vigor del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, la denominación actual del órgano emisor es la de Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

78 CARDENAS RIOSECO Raúl F. , “El Principio Non Bis In Idem”, Prólogo Alberto C. Zinser Cieslik; Ed. Porrúa: 2005, p. XXI y 10.

Artículo 8. Garantías Judiciales

1.....

2....

a) al h)....

3.....

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5.....

De lo anterior se desprende que la expresión “mismos hechos” alude a un término más amplio al de delito o infracción y, considerando el principio de progresividad que impera en materia de derechos humanos, ellos sirven de sustento para que el principio *non bis in ídem* se expanda en sus alcances.

Además, coincidimos en lo que sostiene la jurisprudencia española: “que la doctrina de la independencia de las sanciones penales y disciplinarias no llega a ser absoluta, toda vez que no sería posible que en dichas sedes se negara la existencia del hecho, mientras que en la otra se la afirmara, de donde se seguiría una situación jurídicamente escandalosa. Distinto sería en cambio, que una misma conducta pudiera recibir dos enfoques particulares; así es perfectamente posible que mientras, desde el punto de vista penal, la conducta no merezca reproche, disciplinariamente analizada, la misma acción pueda ser sancionada”.⁷⁹

En efecto, considerando que el Estado despliega dos órdenes sancionatorios, a decir, una en el ámbito administrativo y otra en lo penal, aun cuando estas potestades se realicen de forma autónoma, por ser parte de la unidad superior llamada *ius puniendi*, consideramos que la imposición de una doble sanción (penal y administrativa) por los mismos hechos puede violentar el principio *non bis in ídem*.

Por tal motivo en materia de responsabilidades de servidores públicos se tiene el imperativo, desde la elaboración de leyes, de no generar trampas normativas que configuren la inobservancia de dicho principio y, que ello dé origen a un entorno de impunidad, en donde las infracciones o delitos queden sin sanción por una cuestión de forma y no de fondo.

79 CNac. Adm. Fed, Sala 1ª, 17/07/97 “Sánchez Marta c. Consejo Federal de Inversiones”, LA LEY, 1998-B, 540.

En ese orden de ideas, consideramos que el criterio general que debe imperar es la existencia de un régimen de responsabilidades de servidores públicos que evite aún en procedimientos independientes, autónomos y con fundamento diferente (administrativo/disciplinario o penal) la doble sanción o el doble enjuiciamiento sobre el mismo sujeto y por los mismos hechos, toda vez que coincidimos en que no existe diversidad de naturaleza entre las sanciones penales y las administrativas⁸⁰ (*ius puniendi*) y, si bien cada una de estas manifestaciones tiene su razón de ser y ámbito, como ya ha sido expuesto, debe en todo momento cuidarse esa línea nítida que establece sus respectivos límites.

En aras de lo anterior se debe evitar que sean los mismos hechos los que se sancionen en la vía administrativa disciplinaria y en la penal, es decir, que la misma conducta descrita en el tipo penal sea la misma conducta infractora a reprochar a través de una pena o sanción disciplinaria; atender a los intereses, principios y valores en que cada una de ellas puede interferir; así como revisar y/o diferenciar con claridad las sanciones administrativas de las penas, considerando su respectiva naturaleza ontológica: la sanción administrativa tiene como propósito disciplinar, la pena como *ultima ratio* reprimir.

80 CARDENAS RIOSECO Raúl F., op. cit., pág. 67

Capítulo 3. Análisis de las conductas administrativas y tipos penales en el régimen de responsabilidades de servidores públicos vigente en México

...la inflación legislativa, en gran parte coincidente con la inflación penal, se encuentra en el origen de una creciente falta de certeza, oscuridad y dificultad de conocimiento del derecho que favorece una adicción al ilegalismo difuso y a veces inevitable en este contexto, resta credibilidad y eficacia a la acción penal y ofrece, en consecuencia, el mejor caldo de cultivo a la corrupción y al arbitrio.

Luigi Ferrajoli.

Teniendo por presente lo ya vertido en los capítulos anteriores corresponde analizar las disposiciones expedidas en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, específicamente a través de la Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y las contenidas en el Título Décimo del Código Penal Federal.

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos segundo y cuarto transitorio⁸¹ del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015 y desahogado el trámite legislativo respectivo el 18 de julio de 2016, se publicaron los decretos por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción y por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁸²

Los productos legislativos en comento, fueron aprobados y expedidos en medio de una gran polémica y repercusión mediática derivado de una amplia frustración colectiva, desconfianza de la sociedad por casos de corrupción de parte de diversos servidores públicos y un aumento

81 Por cuanto se refiere a la expedición del contenido, más no del tiempo indicado, toda vez que se expidieron de forma tardía considerando que el plazo en estricto sentido para hacerlo se venció el 27 de mayo de 2016.

82 En ese mismo decreto se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

de las voces que exigen un eficaz y real combate a la corrupción en el sector gubernamental.

En lo relativo al Código Penal Federal, con lo antes mencionado, es de señalarse:

- El cambio de nombre que se realiza al Título Décimo del Código, siendo que de llamarse “Delitos cometidos por Servidores Públicos” pasa a denominarse “Delitos por Hechos de Corrupción”.
- Si bien se adicionaron algunas modalidades y/o descripciones de conductas, se mantienen en este Título 12 tipos penales, a decir:
 1. Ejercicio ilícito del servicio público, antes Ejercicio indebido del servicio público.
 2. Abuso de autoridad.
 3. Coalición de servidores públicos.
 4. Uso ilícito de atribuciones y facultades.
 5. Concusión.
 6. Intimidación.
 7. Ejercicio abusivo de funciones.
 8. Tráfico de influencias.
 9. Cohecho.
 10. Cohecho a servidores públicos extranjeros.
 11. Peculado.
 12. Enriquecimiento ilícito.

A dichos tipos, se suman 37 modalidades denominadas Delitos contra la administración de justicia cometidos por los servidores públicos y que se encuentran en el Título Décimo primero del Código Penal Federal:

- Se establecieron como penas adicionales a las sanciones dispuestas para cada tipo (prisión y multa) la destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicios públicos o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, siendo que el crite-

rio para fijar el período de la sanción atenderá a si existió o no daño o perjuicio y, en caso de existir, al monto de la afectación o beneficio obtenido; en ese orden de ideas si no existió daño o perjuicio, o si existiendo éste no excedió de 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, el plazo será de uno a diez años y, si la afectación excede dicho límite será de diez a veinte años.

- En el artículo primero transitorio del decreto mediante el cual se expidieron las modificaciones realizadas, se dispuso que estas entrarán en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, a través del Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014.
- Dicho nombramiento hasta la fecha, en medio de un ambiente totalmente politizado y más por el proceso electoral 2017-2018, aún no se ha concretado, ocasionando prácticamente que dichas disposiciones aún no puedan aplicarse.

Ahora bien, partiendo del análisis y estudio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y por cuanto se refiere a la temática que se aborda en el presente estudio, es menester expresar los siguientes comentarios:

A) Generales:

- Sus disposiciones entraron en vigor el 19 de julio de 2017 conforme lo expresó el Artículo Tercero Transitorio del decreto mediante el cual se expidió.
- Con su entrada en vigor quedaron abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Federal Anti-

corrupción en Contrataciones Públicas, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a su contenido.

- Se dispuso que el cumplimiento de obligaciones al entrar en vigor la ley, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción de conformidad con la ley en la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.
- Se estableció que al entrar en vigor todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en leyes federales y locales, así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán como referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

B) Estructura:

- Está integrada por 70 artículos contenidos en dos libros o partes, que contienen disposiciones sustantivas y adjetivas respectivamente.
- El Libro Primero se integra por cuatro títulos, mismos que contienen disposiciones generales, mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas, faltas administrativas de servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y, sanciones.
- El Libro Segundo se integra con dos títulos en los cuales se establecen disposiciones relativas a la investigación y calificación de las faltas graves y no graves y, del procedimiento de responsabilidad administrativa.

C) Especiales:

- Establece un régimen, como su nombre lo indica, general de responsabilidades administrativas para los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) cumpliendo con lo establecido en la fracción XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El objeto de la ley comprende también actos u omisiones de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

- Establece en su artículo 7, como principios a observar por los servidores públicos en su desempeño, los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia previstos en la fracción III del artículo 109 constitucional, adicionando los de disciplina, objetividad, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas y eficacia. La anterior ley enunciaba los estrictamente expresados en el texto constitucional.

Asimismo, enuncia en esa misma disposición, 10 directrices a observar por los servidores públicos para cumplir con los principios que establece y que, sin mencionarlo con precisión y en el orden en que se expresaron dichos principios, se desprende como una probable definición de ellos.

En las nueve fracciones del artículo 49 y su numeral 50 establece en total diez obligaciones que en caso de ser incumplidas, por actos u omisiones, constituirán faltas no graves, siendo las siguientes:

1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley; (Obligación que considerada parcialmente la fracción I del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se abrogó).
2. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley; (Obligación que consideraba la fracción XVIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se abrogó).
3. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público; (Obligación que consideraba parcialmente la fracción VII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se abrogó). En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley.
4. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley; (Obligación que consideraba parcialmente la fracción XV del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se abrogó).

5. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos; (Obligación que consideraba parcialmente la fracción V del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se abrogó).
6. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; (Obligación que consideraba la fracción XVII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se abrogó).
7. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables; (Obligación que consideraba la fracción IV del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se abrogó).
8. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.
9. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad. (Obligación que consideraba parcialmente la fracción XX del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se abrogó). Para efectos de esta Ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano

de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales.

10. No causar daños y perjuicios, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves, a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público. (En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se abrogó, el daño y perjuicio no se establecía en si como una obligación ni se configuraba como falta en estricto sentido, sino como un elemento a considerar para la imposición de la sanción a aplicar en caso de que el acto u omisión lo hubieren generado).

De igual forma a través de sus artículos 51 al 64 establece doce conductas que en caso de configurarse, sea por actos u omisiones, constituyen faltas graves, expresando:

1. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.
2. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
3. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
4. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Para lo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

La restricción prevista será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.

5. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.
6. Incurrirá en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal. Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

7. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.
8. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su

patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.

9. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.
10. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.
11. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.
12. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:
 - I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.
 - II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción.
 - III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

Ahora bien, el análisis de lo que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece como faltas no graves o graves permite inferir:

- Las 22 obligaciones vigentes y que en caso de incumplimiento constituyen faltas no graves o graves sustituyeron a las 28 que contenía la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos que se abrogó.
- 17 obligaciones contenidas en la ley abrogada fueron consideradas en su esencia en el contenido de la nueva ley.
- En el caso específico de las faltas graves, sin darles expresamente una denominación a las conductas descritas, en el contenido de las fracciones X, XI, XII, XIII, XVI, XIX, XIX-A, XIX-B, XIX-C, XXII y XXIII del artículo 8 de la que se abrogó, se consideraban dichas obligaciones con una redacción parcialmente similar a las cuales de forma específica la nueva ley denomina en su texto como contratación indebida, actuación bajo conflicto de intereses, cohecho, desacato, encubrimiento, tráfico de influencias y utilización indebida de información, cuyo incumplimiento se consideraban como infracciones graves.
- La Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente, al momento de dar una denominación a determinadas faltas graves en el contenido del Capítulo II, Título Tercero de su Libro Primero, aunque con una descripción no idéntica pero que guarda la esencia de la conducta o hecho, lo realiza enunciándolos como tipos que ya prevé el Código Penal Federal en el contenido de su Título Décimo ahora denominado “Delitos por Hechos de Corrupción”, lo cual se aprecia en el Cuadro 1 comparativo:

Cuadro 1

| Ley General De Responsabilidades Administrativas | | Código Penal Federal | |
|--|-----------------------------|----------------------|-----------------------|
| Artículo | Denominación De La Conducta | Artículo | Tipo |
| 52 | Cohecho | 222 | Cohecho |
| 53 | Peculado | 223 | Peculado |
| 61 | Tráfico de influencia | 221 | Tráfico de influencia |

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

De igual forma, si bien las descripciones de las faltas graves no guardan

una redacción totalmente idéntica con los tipos penales existentes, en algunos casos la esencia de la conducta o hecho que se describe como falta administrativa es similar al tipo penal que se denomina de la misma manera y, en otros, es idéntica la falta administrativa grave con un tipo penal, aun cuando no se denominen de la misma forma.

A continuación haremos referencia a las figuras que fueron previstas como faltas administrativas graves en la Ley General de Responsabilidades Administrativas comparando su contenido con tipos penales considerados en el Código Penal Federal:

FIGURA 1

COHECHO

El artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.”

El análisis de la conducta descrita permite vislumbrar que existe una analogía con los tipos ya previstos en los artículos 215 y 222 del Código Penal Federal denominados como Abuso de Autoridad y Cohecho:

Artículo 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I.-...;

II. Derogado.

III.-...;

IV.-...;

V....;

VI.-....;

VII.-...;

VIII.-....;

IX.- Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona,...., dádivas u otros bienes o servicios;

X.-....;

XI.-....;

XII.-....;

XIII. Derogado.

XIV.-....

XV....; y

XVI.....

Artículo 222. Cometén el delito de cohecho:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;
- II. El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y
- III. El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite:
 - a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo;
 - b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales.

Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo.

...:

....

....

....

FIGURA 2

PECULADO

El artículo 53 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.”

A su vez el artículo 223 del Código Penal Federal considera el tipo penal de Peculado y a su vez el artículo 215 relativo al Abuso de Autoridad considera también una modalidad que se asemeja a la conducta prevista como falta grave:

Artículo 223.- Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa;

II.- ...;

III.- ..., y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

....

....

...

Artículo 215.- Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I. ...;

- II. Derogado.
- III. ...;
- IV. ...;
- V. ...;
- VI.;
- VII. ...;
- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;
- IX.;
- X. ...;
- XI.;
- XII.;
- XIII. Derogado.
- XIV.
- XV. ...; y
- XVI.

FIGURA 3

DESVIO DE RECURSOS

El artículo 54 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.”

Respecto esta conducta, si bien el Código Penal Federal no prevé un tipo con la misma denominación, en su artículo 217 que establece el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades, existe una modalidad que se considera, aún con una forma diversa de descripción, similar:

Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:

- I.- ...:
- A) al E)
- I. bis.- ...:
- A) y B) ...

II.- ..., y

III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este artículo.

....

FIGURA 4 UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN DE RECURSOS

El artículo 55 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.”

En una descripción similar a los elementos que constituyen la conducta antes señalada, el artículo 220 del Código Penal Federal que considera el tipo Ejercicio Abusivo de Funciones y, en términos más generales pero vinculados al manejo indebido e ilegal de información el artículo 214 relativo al Ejercicio ilícito de servicio público establecen:

Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.;

II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.⁸³

...:

83 al propio servidor público, a su conyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vinculos afectivos, económico de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

-
-
- Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:
- I.
 - II.
 - III.
 - IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.
 - V., y
 - VI. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.
-
-

FIGURA 5

ABUSO DE FUNCIONES

El artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.”

Al respecto, es de señalarse que la descripción de los tipos penales previstos en los artículos 220 y 221 refiere prácticamente a la misma conducta administrativamente considerada como falta grave:

Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

- I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;
- II.
...:
....
....

Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y
- II.
- III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.
- IV.

FIGURA 6

CONTRATACIÓN INDEBIDA

El artículo 59 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que

en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.”

La falta grave en comento considera dos supuestos, uno respecto la contratación de servidores públicos inhabilitados y el otro respecto a personas físicas o morales inhabilitadas para realizar contrataciones con los entes públicos.

En el caso del primer supuesto, es considerado como la conducta que configura una de las modalidades del tipo denominado Abuso de Autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal:

Artículo 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I. ...;
- II. Derogado.
- III. ...;
- IV.;
- V.
- VI. ...;
- VII. ...;
- VIII.
- IX. ...;
- X. ...;
- XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación;
- XII.;
- XIII. Derogado.
- XIV.
- XV. ...; y
- XVI.

FIGURA 7

TRÁFICO DE INFLUENCIAS

El artículo 61 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.”

Al respecto conviene tener presente que el artículo 221 del Código Penal Federal establece el tipo Tráfico de Influencias en los siguientes términos:

Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

- I. ...
- II.
- III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.
- IV.

FIGURA 8

ENCUBRIMIENTO

El artículo 62 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.”

La conducta que constituye la falta grave en comento es equiparable al tipo previsto en el artículo 214, fracción III del Código Penal Federal:

Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

- I.
- II.

- III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.
- IV.
- V. ..., y
- VI.

FIGURA 9

DESACATO

El artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.”

Considerada en términos más generales, pero considerando en esencia la descripción que contiene esta figura que constituye falta grave, el Código Penal Federal en la fracción V de su artículo 214 que contiene una modalidad del tipo Ejercicio ilícito de servicio público:

Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

- I.
- II.
- III.
- IV.

- V. Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos, y
- VI.

FIGURA 10

OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA

El artículo 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que “Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables; II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley. Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

Respecto a esta figura, conviene señalar que el Código Penal Federal en las fracciones III y IV de su artículo 215, bajo el tipo abuso de autoridad establece lo siguiente:

Artículo 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I.;
- II. Derogado.
- III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecido por la ley;

- V.
- VI.;
- VII.;
- VIII.
- IX.;
- X.;
- XI.;
- XII.;
- XIII. Derogado.
- XIV.
- XV.; y
- XVI.

Como se puede apreciar, aunque redactada en términos no idénticos, diez de las conductas que constituyen falta grave en el ámbito de las responsabilidades administrativas son descritas como hechos que motivan la existencia de tipos establecidos en la legislación penal, siendo la excepción de dicha circunstancia las figuras denominadas Actuación por Conflicto de Intereses⁸⁴ y el de Enriquecimiento Oculto u Ocultamiento de Conflicto de Intereses,⁸⁵ siendo en el caso de este último que si bien en el Código Penal Federal existe el tipo de Enriquecimiento Ilícito,⁸⁶ la

84 El artículo 58 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas expresa que: *“Incurrir en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal. Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos. Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.”*

85 El artículo 60 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que *“Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.”*

86 El Código Penal Federal establece: *Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento*

conducta descrita en esencia difiere de lo que se considera como falta administrativa.

Teniendo como base lo antes señalado se puede advertir que el régimen de responsabilidades administrativas y penales en México, contenido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en el Código Penal Federal en el marco de un Sistema Nacional Anticorrupción y de un Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos que buscan brindar un modelo integral, coordinado y eficaz en el combate y sanción de la corrupción, denota un esquema poco funcional y áreas de riesgo que jurídicamente pudieran conducir a la impunidad y una mayor desconfianza de la sociedad en sus instituciones y en la lucha contra la corrupción.

En principio es de señalarse que en lo relativo a la Ley General de Responsabilidades Administrativas se incurrió en el mismo error de 1940 al expedirse la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, por cuanto a que genera ambigüedades al considerar figuras ya previstas en la legislación penal, lo cual deja abierto un margen para que mediante la invocación del principio *Non Bis In Idem* vinculado además con el Principio *Pro Homine o Pro Persona*, en un contexto jurídico ampliamente garantista y de aplicación normativa que garantice el respeto y la vigencia de los derechos humanos,⁸⁷ se dé paso

ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiese acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño. Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos. No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos. ...:

87 Época: Novena Época, Registro: 179233, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.464 A, Página: 1744, PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA. El principio pro homine que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo

de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 202/2004. Javier Jiménez Sánchez. 20 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 2385, tesis I.4o.A.441 A, de rubro: "PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN."

Época: Novena Época, Registro: 180294, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.441 A, Página: 2385, PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN. El principio pro homine, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

Época: Décima Época, Registro: 2005477, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Tesis: II.3o.P. J/3 (10a.), Página: 2019, PRINCIPIO PRO HOMINE O PRO PERSONA. SI EN UN CASO CONCRETO NO SE ACTUALIZA LA ANTINOMIA DE DOS NORMAS QUE TUTELAN DERECHOS HUMANOS PARA QUE EL JUZGADOR INTERPRETE CUÁL ES LA QUE RESULTA DE MAYOR BENEFICIO PARA LA PERSONA, AQUÉL NO ES EL IDÓNEO PARA RESOLVERLO. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar el alcance de este principio, en relación con las restricciones de los derechos humanos, expresó que «entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido». Así, cuando esa regla se manifiesta mediante la preferencia interpretativa extensiva, implica que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, debe optarse por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio. Bajo este contexto, resulta improcedente que, a la luz del principio pro homine o pro persona, pretendan enfrentarse normas de naturaleza y finalidad distintas, sobre todo, si no tutelan derechos humanos (regulan cuestiones procesales), pues su contenido no conlleva oposición alguna en materia de derechos fundamentales, de modo que el juzgador pudiera interpretar cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona; de ahí que si entre esas dos normas no se actualiza la antinomia sobre dicha materia, el citado principio no es el idóneo para resolver el caso concreto. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión 35/2012. 3 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: José Valle Hernández. Secretaria: Gabriela Bravo Hernández. Amparo directo 3/2013. 7 de marzo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Selina Haidé Avante Juárez. Secretario: Marco Antonio Fuerte Tapia. Amparo directo 17/2013. 22 de marzo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Selina Haidé Avante Juárez. Secretario: Marco Antonio Fuerte Tapia. Amparo en revisión 68/2013. 30 de mayo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: José Merced Pérez Rodríguez. Secretaria: Miriam Castro Salazar. Amparo directo 121/2013. 19 de septiembre de 2013. Una-

a un sistema ineficaz para la determinación y sanción de responsabilidades de los servidores públicos, más aún cuando como bien se señaló en el capítulo anterior, el criterio general que debe imperar es la existencia de un régimen de responsabilidades de servidores públicos que evite aún en procedimientos independientes, autónomos y con fundamento diferente (administrativo/disciplinario o penal) la doble sanción o el do-

nimidad de votos. Ponente: María del Pilar Vargas Codina, secretaria de tribunal autorizada para desempeñar las funciones de Magistrada con fundamento en el artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 42, fracción V, del Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo. Secretario: Israel Jacob Soto Alcántara. Esta tesis se publicó el viernes 7 de febrero de 2014 a las 11:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época, Registro: 2005203, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), Página: 1211, PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONENTEN. Conforme al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En este párrafo se recoge el principio “pro homine”, el cual consiste en ponderar el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio. En este contexto, desde el campo doctrinal se ha considerado que el referido principio “pro homine” tiene dos variantes: a) Directriz de preferencia interpretativa, por la cual se ha de buscar la interpretación que optimice más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de: a.1.) Principio favor libertatis, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: i) las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo; y, ii) debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio; a.2.) Principio de protección a víctimas o principio favor debilis; referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y, b) Directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el Juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquella. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 69/2013. Director General Adjunto Jurídico Contencioso, por ausencia del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 13 de junio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Homero Fernando Reed Mejía. Esta tesis se publicó el viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

ble enjuiciamiento sobre el mismo sujeto y por los mismos hechos, toda vez que coincidimos en que no existe diversidad de naturaleza entre las sanciones penales y las administrativas⁸⁸ (*ius puniendi*) y, si bien cada una de estas manifestaciones tiene su razón de ser y ámbito, como ya ha sido expuesto, debe en todo momento cuidarse esa línea nítida que establece sus respectivos límites.

Sumado a lo anterior, es de señalarse que en el Título Cuarto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en el contenido del Título Decimoprimer del Código Penal Federal se desprenden los siguientes tipos sanciones que se pueden aplicar al determinarse la existencia de faltas y delitos, de acuerdo al Cuadro 2:

Cuadro 2

| LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS | CÓDIGO PENAL FEDERAL |
|--|---|
| TÍTULO CUARTO SANCIONES | TÍTULO DÉCIMO |
| FALTAS NO GRAVES | DELITOS |
| <p>Amonestación Pública O Privada</p> <p>Suspensión Del Empleo, Cargo O Comisión De Uno A Treinta Días Naturales.</p> <p>Destitución Del Empleo, Cargo O Comisión</p> <p>Inhabilitación Temporal Para Desempeñar Empleos, Cargos O Comisiones En El Servicio Público Y Para Participar En Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios U Obras Públicas, No menor a tres meses ni podrá excederse de un año.</p> | <p>Prisión Y Multa (Se Determinan Mínimos Y Máximos Para Cada Delito)</p> <p>De Forma Adicional: Destitución Y La Inhabilitación Para Desempeñar Empleo, Cargo O Comisión, Así Como Para Participar En Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios U Obras Públicas, Concesiones De Prestación De Servicio Público O De Explotación, Aprovechamiento Y Uso De Bienes De dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:</p> |

88 CARDENAS RIOSECO Raúl F., op. cit., pág. 67

| FALTAS GRAVES | |
|---|--|
| <p>Suspensión del empleo, cargo o comisión de treinta a noventa días naturales. Destitución del empleo, cargo o comisión Sanción económica Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación. Sanción económica, en el caso de que la Falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos; las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.</p> | <p>I. Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y</p> <p>II. Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.</p> |

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

Como se puede observar, en el ámbito de sanciones, específicamente en lo relativo a los que resultan aplicables para faltas graves y los tipos penales, esa línea muy delgada que separa al derecho penal del ad-

ministrativo se trastoca, toda vez que se establece que adicionalmente a la pena y la multa establecidas para cada tipo penal, se impondrán sanciones que están establecidas en materia administrativa, siendo que la imposición de la sanción en el ámbito penal más la que corresponde al ámbito administrativo y por el mismo hecho, a la luz de los razonamientos ya expuestos en el apartado correspondiente, puede llegar a vulnerar el principio *non bis in idem*.

En ese orden de ideas, es de creerse que los marcos normativos secundarios y especiales que regulan el régimen de responsabilidades administrativas y penales, expedidas y modificadas en un contexto de presión social, política y mediática, presentan en su redacción términos técnicos notoriamente imperfectos que distan de perfeccionar o consolidar lo que a su fecha de expedición ya existía, lo cual puede incluso poner en riesgo el camino ya recorrido, mismo que ha permitido establecer determinados criterios de interpretación y aplicación de parte de los órganos jurisdiccionales, pudiendo generar incluso un contexto de impunidad.

Capítulo 4. Retos y oportunidades del régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos en México (Propuesta)

*Las obras perfectas y acabadas —suponiendo que existan—
inducirían a la pereza
y no a la reflexión*
Alejandro Nieto.

El marco jurídico mexicano en su devenir histórico y teniendo como base la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha procurado construir un sistema de responsabilidades en el servicio público que responda eficazmente a la exigencia de la sociedad mexicana para combatir la corrupción y la impunidad.

En ese camino, a cien años ya de que se expidiera el texto constitucional vigente, pasando por las reformas realizadas en 1982 y recientemente en 2015, los esfuerzos jurídicos en la materia han permitido delinear la existencia de un Sistema de Responsabilidades para los Servidores Públicos⁸⁹ que considera:

89 Época: Novena Época, Registro: 200154, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Tesis: P. LX/96, Página: 128, RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabili-

- **Responsabilidades políticas**, para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- **Responsabilidades administrativas**, para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.
- **Responsabilidades penales**, para los servidores públicos que incurran en delito.
- **Responsabilidades laborales**, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada.

tación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones. Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Época: Novena Época, Registro: 193487, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, Materia(s): Administrativa, Tesis: IV.1o.A.T.16 A, Página: 799, SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.). PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO. Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

- Responsabilidades civiles, para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

En el caso específico de las responsabilidades administrativas y penales, si bien existen leyes secundarias que las regulan de forma específica y por separado, como lo son la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código Penal Federal, se ha reconocido y sustentando también que pese a ser dos manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, la naturaleza de una infracción o falta administrativa y de un delito son distintas.

Lo señalado con antelación obliga a establecer, en la redacción de dichos marcos normativos, una relación de progresión que tenga como punto de partida el reconocer que no es lo mismo una falta o infracción administrativa que un delito, toda vez que la primera deriva netamente del incumplimiento de deberes formales, la omisión de actuación administrativa, o la actuación ilegal que vulnera al interior de la administración pública los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, pero que no precisamente configura ilícito penal; mientras que el delito tiende a proteger bienes jurídicos colectivos, siendo que sólo cuando esos bienes son lesionados generándose una afectación real y cuantificable se está frente a una conducta que puede encuadrarse en un tipo penal establecido y vigente.

A manera de ejemplo y para ilustrar esa relación de progresión que se expresa, pueden tomarse como referencia dos figuras, el desvío de recursos y el peculado, que comúnmente se enuncian como una misma conducta pero que precisando las distinciones en sus alcances, una pudiera considerarse como falta administrativa grave y la otra como delito, a decir:

- El desvío de recursos pudiera considerarse como el autorizar, solicitar o realizar actos para la asignación o uso de determinados recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamentos jurídico, en fines que no son debidos o permitidos por la norma jurídica que regula su destino, pero que en todo caso no implica un apoderamiento para fines particulares del propio servidor público o de cualquier otra persona, por lo cual sólo implica una irregularidad, desorden o anormalidad administrativa, que debe ser sancionado para evitar prácticas que pongan en riesgo a la administración pública en el correcto manejo de los recursos públicos a su cargo u ocasionar una lesividad real y

cuantificable al interés público, por lo cual sería una falta en el ámbito administrativo/disciplinario.

- Mientras que el peculado si implicaría en todo caso distraer de su objeto recursos públicos con el propósito de usarlos o apropiarse de ellos para fines particulares, ocasionando un daño real y cuantificable que atenta contra la hacienda pública, es decir, el patrimonio colectivo, razón por la cual debe ser considerado y establecido como un tipo penal.

Hacer lo antes señalado, permitiría generar disposiciones en materia de responsabilidades administrativas y penales que no se contrapongan; sino que delimiten con solidez sus ámbitos de regulación, definiéndose con precisión y claridad las obligaciones, conductas, figuras delictivas y sanciones a establecer en cada materia conforme a su naturaleza teleológica.

Se requiere establecer como criterio que permita delimitar con mayor claridad esa línea delgada que divide lo administrativo de lo penal, que sólo cuando se genere una afectación al orden o interés público establecido, así como un beneficio real y cuantificable de parte del servidor público, se estará en presencia de un delito y de no darse este supuesto se quedaría el acto u omisión en el ámbito administrativo disciplinario, lo cual estaría ayudando a reducir el riesgo procesal de que se vulnere el principio *non bis in ídem* que vinculado con el *principio pro persona* o de cualquier otro principio aplicable, de paso a la impunidad.

Lo anterior sin duda, es condición indispensable para tener una legislación que tienda a ser más clara, precisa y sólida en el establecimiento del respectivo régimen o modalidad de responsabilidades administrativas y penales, en donde no se mezclen irregularidades administrativas con tipos penales de forma indiscriminada, como hoy en día acontece con las hipótesis previstas en el artículo 214 del Código Penal Federal que prevé el tipo denominado Ejercicio Ilícito de Servicio Público, sino que por al contrario prevalezca, como ya se ha comentado, una relación de progresión entre ambos ámbitos de responsabilidades.

El Sistema Nacional Anticorrupción, sin duda, es un avance sustancial, pero su mera creación e implementación no es garantía.

Es menester, superando el entorno de presión mediática, política y social bajo el cual se procuró generar un nuevo esquema de responsabilidades para los servidores públicos, hacer una revisión y evaluación a fondo de lo establecido en el marco normativo administrativo y penal,

para que con un enfoque integral, viendo al régimen de responsabilidades administrativas y penales, como el anverso y reverso de una misma moneda, se realicen las adecuaciones legislativas que correspondan.

A la luz de lo analizado en el presente trabajo, indiscutiblemente una de las primeras acciones a realizar será el impulsar modificaciones legislativas que conduzcan a la adecuación de las figuras y sanciones establecidas en el Título Tercero y Cuarto del Libro Primero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como de los tipos y penas previstos por el Código Penal Federal.

Lo anterior, teniendo como base que al ámbito administrativo le corresponde asegurar y mantener el normal funcionamiento de la administración pública y, al penal cuidar y proteger los bienes jurídicos colectivos encomendados y; estableciendo una relación de progresión de sus respectivas naturalezas y objetos.

Por último, cabe añadir que hoy no basta solamente expedir nuevas leyes, establecer más o agravar las penas, lo realmente importante y trascendente es contar con un marco normativo, un régimen de responsabilidades administrativas y penales, sólido y eficaz, que cierre el paso a la impunidad y, que en el combate a la corrupción, las faltas administrativas y los tipos penales, actúen en un esquema integral como la vanguardia y retaguardia en un sistema de responsabilidades que busca ser efectivo, en aras de devolver a la sociedad ese valor por excelencia en la cual se sustenta toda armonía social: la confianza.

Conclusiones

1. La corrupción es el fenómeno global de nuestros tiempos. En menor o mayor medida, ningún país —sea en el sector público o privado— escapa de ella.
2. En México, la percepción ciudadana ubica al binomio Corrupción/Impunidad como el segundo problema que más preocupa a los mexicanos.
3. El marco jurídico mexicano ha procurado construir un sistema de responsabilidades en el servicio público, entre las cuales se encuentran las de naturaleza administrativa y penal.
4. Por un lado, la potestad sancionadora ejercida por la propia administración con naturaleza disciplinaria que incluye lo relativo a los servidores públicos y, por otro, el desplegado específicamente en el ámbito penal, coexisten como manifestaciones del *ius puniendi* del Estado.
5. Si bien es una línea muy delgada que los divide, al ámbito administrativo le corresponde asegurar y mantener el normal funcionamiento de la administración pública y, al penal cuidar y proteger los bienes jurídicos colectivos encomendados.
6. En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, se expidió una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y se realizaron diversas modificaciones a disposiciones contenidas en el Título Décimo del Código Penal Federal, siendo que su análisis permite inferir que diversas conductas que constituyen

faltas graves en el ámbito de las responsabilidades administrativas son descritas como hechos que motivan la existencia de tipos establecidos en la legislación penal.

7. 7.- El principio *non bis in ídem*, considerando que la determinación y sanción de las responsabilidades penales y administrativas son dos inequívocas manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, surge como límite el derecho humano fundamental que impide una doble imputación y un doble juzgamiento o investigación por un mismo hecho.
8. Habiendo suscrito México la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, y estando en vigor en términos de lo establecido en el artículo 133 constitucional en el derecho positivo mexicano vigente, aun cuando las responsabilidades administrativas y penales son independientes y autónomas, no escapan del alcance del principio *nom bis in ídem* que consagra que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, lo cual indica también que un mismo hecho no podrá ser objeto de dos procesos distintos.
9. El régimen de responsabilidades administrativas y penales en México, contenido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en el Código Penal Federal en el marco de un Sistema Nacional Anticorrupción y de un Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, denota un esquema poco funcional y áreas de riesgo que jurídicamente pudieran conducir a la impunidad y una mayor desconfianza de la sociedad en sus instituciones y en la lucha contra la corrupción.
10. A la luz de lo analizado en el presente trabajo, indiscutiblemente uno de las primeras acciones a realizar será el impulsar modificaciones legislativas que conduzcan a la adecuación de las figuras y sanciones establecidas en el Título Tercero y Cuarto del Libro Primero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como de los tipos y penas previstos por el Código Penal Federal, ubicándolas en una relación de progresión, como el anverso y reverso de una misma moneda, como la vanguardia y retaguardia en un sistema de responsabilidades que busca ser efectivo en la prevención y combate de la corrupción, así como en la lucha contra la impunidad, en aras de devolverle a la sociedad ese valor por excelencia en la cual se sustenta toda armonía social: la confianza.

Bibliografía

- Arroyo, J. (2000). *Régimen Jurídico del Servidor Público*. (3era Ed). México, D.F. Editorial Porrúa S.A de C.V.
- Cárdenas Rioseco, Raúl F. (2005). *El Principio Non Bis In Idem: Nadie puede ser juzgado, castigado o perseguido dos veces por el mismo hecho.*, México, Editorial Porrúa.
- Cassagne, Juan Carlos. (1992). *LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO: La intervención Administrativa* Fecha de consulta: 8/12/2017, de Abeledo Perrot. Disponible en sitio web: [http://todosxderecho.com/recopilacion/Tratados%20y%20Manuales%20Basicos/Administrativo/DERECHO_ADMINISTRATIVO_-_TOMO_I_-_JUAN_CARLOS_CASAGNE\(full%20permission\).pdf](http://todosxderecho.com/recopilacion/Tratados%20y%20Manuales%20Basicos/Administrativo/DERECHO_ADMINISTRATIVO_-_TOMO_I_-_JUAN_CARLOS_CASAGNE(full%20permission).pdf)
- Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias en coordinación con Oxford University Press, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por Eduardo Andrade Sánchez, Colección Leyes Comentadas (2017)*, México, Editorial Progreso.
- Código Penal Federal. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931. (Última actualización del 17 de noviembre de 2017)
- Daza Pérez, Mario. (2011). *LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO: ¿AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE?* Fecha de consulta: 12/12/2017, de Derecho Público Disponible en sitio web: <https://derechopublicomd.blogspot.mx/2011/04/la-naturaleza-juridica-delderecho.html>
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

- DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. (1990). *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Fraga, Gabino. (1997). *Derecho Administrativo. (36ª Ed.)*, México, Editorial Porrúa.
- Gándara, A. (2010). *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. D.F. Editorial Porrúa S.A de C.V.
- García, A. (2008). *Responsabilidad de los Servidores Públicos*. México, D.F. Editorial Porrúa S.A de C.V.
- Herrera, A. (2005). *Delitos Cometidos Por Servidores Públicos*. México, D.F. Editorial Porrúa S.A de C.V.
- KPMG. (2010). *Diagnóstico sobre la incidencia y los efectos del fraude y la corrupción en el sector privado publicada*. Fecha de consulta: 01/08/2017, de Servicios de Asesoría Financiera KPMG Cárdenas Dosal, S.C. Disponible en sitio web: <https://es.scribd.com/document/333523097/Informe-Kpmg-Encuesta-deFraude>
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. (2006). *Las Responsabilidades en el Servicio Público: Teoría, Antecedentes y Legislación Comentada*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. (Última actualización del 18 de julio de 2016)
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002. (Vigente hasta el 18 de julio de 2016)
- Maljar, Daniel. (2004). *Der. Administrativo Sancionador*, Editorial Ad Hoc
- Merkel, A. (2004). *Teoría General del Derecho Administrativo*, de Ediciones Coyoacán, México
- Nieto, Alejandro. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador (4ª Ed.)*, España, Editorial Tecnos.
- Quintana Matos, Armida. (1980). *La Carrera Administrativa*, de Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela

- Regis Carrillo, Lorena E. y Gómez Tomillo, Manuel. (2010). *Derecho administrativo sancionador (parte general). Teoría general y práctica del derecho penal administrativo I*, de Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Volumen 43, Número 127, México
- Roxin, Claus. (1979). *Teoría del Tipo Penal (Tipos Abiertos y Elementos del Deber Jurídico)*, de Depalma, Argentina, Buenos Aires
- Sanz Mulas, Nieves. (2015). *El Delito de Prevaricación Administrativa (Art. 404 CP), Tratado de Responsabilidades Penales en la Administración Local*, de Boletín Mexicano de Capítulo VII, Página 239, Fundación Cosital, España
- Secretaría de Gobernación. (2006). *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con colaboración del diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Gobernación. (2009). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Unidad de Gobernación.
- Semanario Judicial de la Federación (2018), México, Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx>
- Transparencia Mexicana. (2016). Índice de Percepción de la Corrupción 2015 Enfoque para México. Fecha de consulta: 02/02/2017, elaborado por Transparencia Mexicana, con base en la información provista por Transparencia Internacional. Disponible en sitio web: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&resrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjDgdXi3t3YAhUBSGMKHWc-7BaYQFggtMAE&url=http%3A%2F%2Fconsulta.mx%2Findex.php%2Festudios-e-investigaciones%2Fotros_estudios%2Fitem%2Fdownload%2F497_079d5bb63a-caaba9ea906a853620674e&usg=AOvVaw2QgZwfaSon2QZbARtirznt
- Valls Hernández Sergio y Matute González Carlos (2014). *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa.

La Rendición de Cuentas
como derecho fundamental
en el proceso de la
Fiscalización Superior

Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia

Introducción

El gobierno mexicano para operar políticas públicas, que tienen como objetivo general el bienestar de la comunidad, necesita de recursos públicos, en el deber ser se debe alcanzar este objetivo, pero en el ser hay malversación del recurso destinado para tal fin, de donde nace gran parte de la corrupción que enfrenta el país.

En Poder Ejecutivo es el responsable de ejecutar las políticas públicas y los programas sociales, así como a quien le corresponde la Administración Pública, para ello, en México, existen instituciones cuyo objetivo, entre otros, es la vigilancia del quehacer político, entre tantos encargos, responsables del gasto federal; un claro ejemplo es la Auditoría Superior de la Federación.

Derivado de la magnitud de los problemas de corrupción que enfrenta el país, los ciudadanos han exigido al gobierno acciones en materia anticorrupción, es así que contamos con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Subsistema Nacional de Fiscalización.

Este trabajo trata justamente del derecho que tienen los ciudadanos de exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público y propone incorporar en la Carta Magna en su Capítulo I “ De los Derechos Humanos y sus Garantías” a la Rendición de Cuentas como un derecho fundamental.

Para tal efecto, primero, se abordará el marco teórico y jurídico de los conceptos clave, como la Administración Pública en México, los Pode-

res de la Unión, el Poder Legislativo: la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación; segundo, el de los Derechos Humanos y la Rendición de Cuentas.

Tercero, se desarrollará la respuesta gubernamental a la demanda ciudadana de prevenir y combatir la corrupción en México, siendo ésta con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y su Subsistema Nacional de Fiscalización.

Cuarto, los vínculos entre los agentes involucrados en la Rendición de Cuentas, específicamente la relación que surge entre la Administración Pública y la Cámara de Diputados, también la de la Cámara de Diputados y la Ciudadanía, así como la de la Ciudadanía y la Auditoría Superior de la Federación.

Para concluir con la propuesta de incorporar la Rendición de Cuentas en la Carta Magna como un derecho humano.

Preámbulo: acierto y oportunidad del tema elegido

Hipótesis:

En México, derivado del aumento de la corrupción, la demanda ciudadana se ha enfocado en exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público, esto en el proceso de fiscalización superior, por tanto, es importante considerar a la Rendición de Cuentas como derecho fundamental en la Carta Magna.

Preguntas de investigación:

- a) ¿De qué forma los Derechos Humanos encuentran aplicación en la Rendición de Cuentas y la fiscalización superior?
- b) ¿Cómo debemos entender la Rendición de Cuentas y la fiscalización superior en el sistema democrático mexicano?
- c) ¿Qué implica la corresponsabilidad de los diputados y los ciudadanos?
- d) ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos existentes en este proceso de inserción de la sociedad en la Rendición de Cuentas?

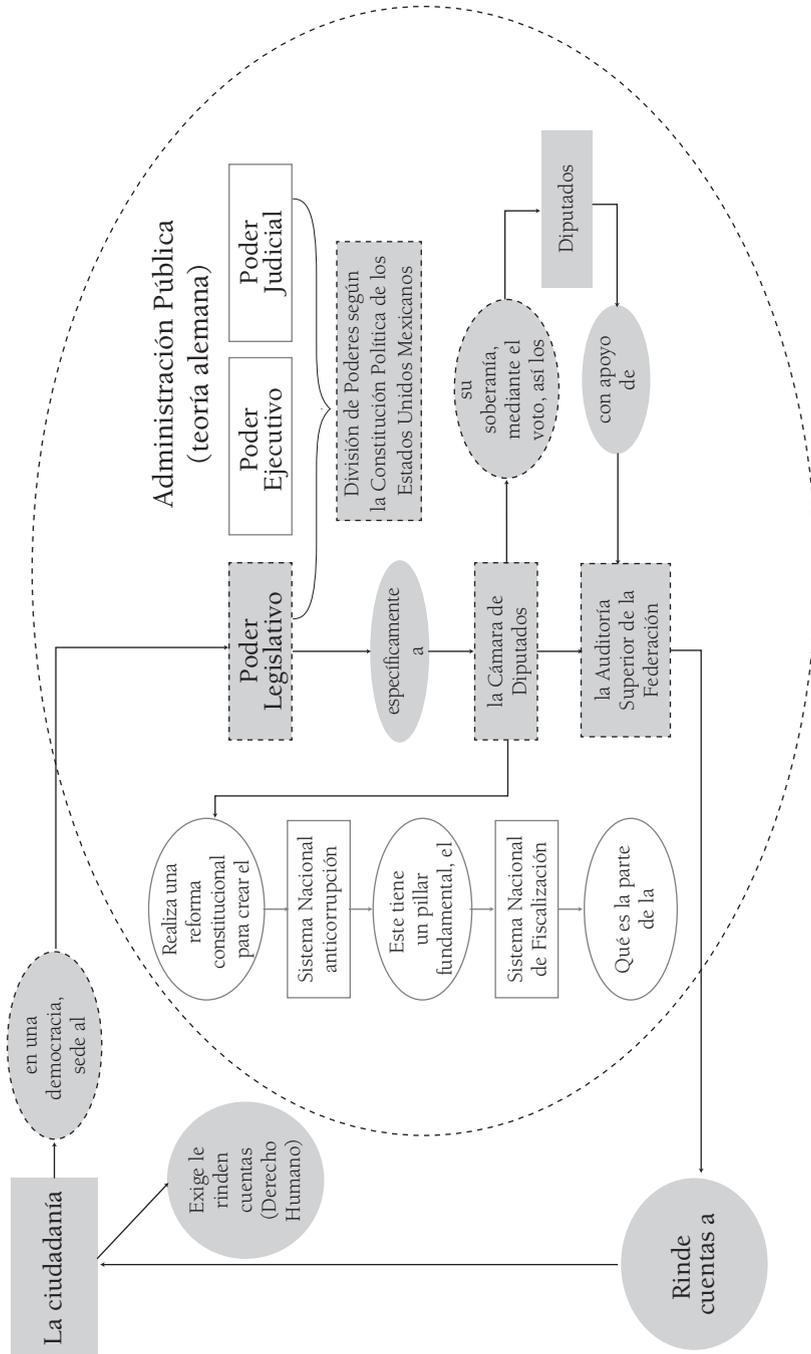
A lo largo del cuerpo de este Trabajo de Fin de Máster se abordaran temas de tal importancia, que de su relación surgen las causas de justificación en cuanto a que la Rendición de Cuentas sea un Derecho Humano.

Capítulo 1. Marco Teórico Jurídico de la Estructura del Estado Mexicano

Debido a que la propuesta que se hace de incorporar a la Rendición de Cuentas como derecho fundamental en la Carta Magna es en materia legislativa, antes de desarrollar el tema que atañe a este trabajo, se considera necesario abordar desde la perspectiva jurídica y conceptual a las siguientes nociones clave esenciales:

- La división de Poderes: la Administración Pública.
- El Poder Legislativo: la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación.

Esto, de acuerdo al gráfico 1:



Fuente: Gráfico de elaboración propia.

Lo anterior significa que la ciudadanía en un régimen democrático, sede su soberanía a la Cámara Baja del Poder Legislativo, por tanto, los Diputados que integran esta Cámara, mediante la Auditoría Superior de la Federación, tienen la encomienda de atender la demanda ciudadana en cuestión de fiscalización de recursos.

En el siguiente apartado se desarrolla el marco teórico y jurídico de la división de poderes y de la Administración Pública en México.

1.1 La división de Poderes: La Administración Pública en México

Para lograr introducirnos al tema de la división de Poderes de la Unión y al de Administración Pública, primero, es indispensable referirnos al concepto de democracia.

Para tal efecto, es necesario abordar el concepto de soberanía, que de acuerdo al artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional "...reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Lo interesante de este artículo es que su redacción se relaciona con el artículo 3 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que a la letra dice "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella".¹

Como se puede observar, de ambos artículos, tanto del 39 constitucional, como del 3 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, resalta claramente la orientación hacia la búsqueda democrática y del bien común o público, a través del ejercicio del poder político.

En lo que refiere a democracia, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice que es voluntad del pueblo mexicano "...constituirse en una República representativa, democrática, laica

1 Derechos Humanos. *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. Disponible en: http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm?gclid=EAlaIQobChM1x5GU28iH2A1Vi9lkCh0r_whsEAAAYAAEgIG4fD_BwE. Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2017

y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Entonces, al ser voluntad del pueblo mexicano constituirse como una República democrática y representativa, significa que el Estado gobierna bajo una forma de organización en donde los ciudadanos son quienes deciden de forma colectiva quiénes serán sus representantes (dándoles mayor legitimidad) por medio de mecanismos de participación (voto) que el pueblo ejerce de forma indirecta, debido a que lo realiza mediante los representantes electos.

Por tanto ¿cómo ejerce un país democrático, como lo es México, su soberanía? El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que el pueblo “...ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.²

Los poderes a los que hace referencia el artículo 41 constitucional se identifican en el artículo 49 del mismo ordenamiento, en el que dice que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en los Poderes “...Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Un dato interesante es que en el periodo que comprende los años de 1836 a 1843 se contempló en México un cuarto Poder, siendo este el Supremo Poder Conservador, el cual se estipulaba en la Constitución de 1836, en su artículo 1 “Habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez el que designare la suerte sin entrar en el sorteo el que ó los que hayan sido nombrados para

2 Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. *Constitución de 1836*. Secretaría General-Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf. Fecha de consulta: 13/12/2017

reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el mas antiguo”. En síntesis el Supremo Poder Conservador tenía como atribuciones:

- Declarar la nulidad de una ley o decreto, cuando fueren contrarias a la Constitución, a solicitud del Poder Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia, o de una parte de los miembros del Poder Legislativo.
- Declarar, a solicitud del Poder Legislativo o de la Suprema Corte de Justicia la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando fueren contrarios a la Constitución o a las leyes.
- Declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, a solicitud de alguno de los otros dos poderes, en el caso de usurpación de facultades. Declarar a solicitud del Congreso, la incapacidad física o moral del Presidente de la República.

Es así que, el objetivo de crear este cuarto Poder, fue el que fungiera como árbitro entre los tres poderes, lo cual lo convertía, como su nombre lo indica, en un poder superior. En la actualidad, la división de poderes para el ejercicio de las funciones del Supremo Poder de la Federación, es justamente lo opuesto al Supremo Poder Conservador, ya que la división en ejecutivo, legislativo y judicial, que contempla la Constitución que rige actualmente, surge de la necesidad de evitar la concentración de poder, dándole funciones específicas a cada poder, para que cada uno mediante el ejercicio de sus funciones controle a los otros dos.

De acuerdo a Jorge Ulises Carmona Tinoco en *La división de poderes y la función jurisdiccional* el principio de división de poderes, se relaciona con las funciones del Estado que “...tradicionalmente se han distinguido entre sí de acuerdo con la concepción clásica de la división de poderes (con mayor precisión división de funciones), según la cual los órganos legislativo, ejecutivo y judicial realizan las funciones de producción de normas jurídicas, de ejecución de tales normas y de solución de controversias, respectivamente; ésta es una idea que tuvo destellos en el pensamiento de Aristóteles, fue esbozada por John Locke y finalmente delineada con contornos precisos por Carlos Luis Secondant, Barón de Montesquieu”.³

3 Carmona Tinoco, Jorge Luis. *La división de poderes y la función jurisdiccional*. Número 7-8, Revista Latinoamericana de Derecho, Biblioteca Jurídica Virtual, Ciudad de México, 2007, página Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/7/cnt/cnt7.pdf>. Fecha de consulta: 10/07/2017.

En torno al principio de la división de poderes, según la Teoría General del Derecho, de acuerdo a Carmona Tinoco "...son tres las funciones del Estado, a saber, la legislación, administración y jurisdicción..."⁴, además "...las funciones estatales se resumen en la creación y aplicación (ejecución) de normas jurídicas únicamente, y todo acto de aplicación de una norma da como resultado la creación de otra situada en un escaño inferior..."⁵ Entonces, en resumen, al Poder Ejecutivo le corresponde administrar y la ejecución de las normas. Al Poder Judicial le corresponde la jurisdicción y es responsable de la aplicación de las normas jurídicas. Y al Poder Legislativo le corresponde la creación de las normas jurídicas.

De acuerdo a Carmona Tinoco "...existen elementos que permiten distinguir las funciones del órgano legislativo, como creador de normas jurídicas generales, de los órganos ejecutivo y jurisdiccional, como aplicadores de las mismas, no es posible determinar de manera tajante la frontera entre las funciones de estos últimos..."⁶

Específicamente el ejecutivo y el judicial, desde la perspectiva de la Teoría General del Derecho, se vinculan en la vigilancia y aplicación de las normas, quedando para el legislativo la creación de las leyes. Esto implica que quienes integran estos órganos sean los responsables de que estas funciones se lleven de forma adecuada conforme al objetivo del Estado, es decir, en beneficio de la sociedad.

Ahora bien, ya hemos estudiado conceptos tales como soberanía nacional, democracia y división de poderes, con lo que es posible comenzar el análisis del tema de Administración Pública.

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, Administración Pública significa "aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde los dos puntos de vista uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la ac-

4 *Idem* pág. 207

5 *Ibidem*

6 *Ibidem*

tividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad”.⁷

En el caso que nos ocupa, se desea estudiar a la Administración Pública como el conjunto de órganos gubernamentales, desde los puntos de vista orgánico y material, así como la división de Poderes la Unión (el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial) y en lo específico al Poder Legislativo.

Rodrigo Moreno Rodríguez, en *Concepto, Naturaleza y Fines de la Administración Pública*, escribe que “...la noción de administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político), en virtud de no existir...una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de estudio de este complejo objeto del conocimiento.”⁸

Considerando lo anterior y que en la doctrina existen muchos criterios sobre la Administración Pública, señalaremos sólo dos de ellos:

- El de la escuela alemana, y
- El establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Moreno Rodríguez cita a la Real Academia Española de la Lengua para definir Administración Pública como “...la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función”.⁹

Tal como cita Moreno Rodríguez a la Real Academia Española de la Lengua respecto al significado de Administración Pública, se distinguen a los involucrados responsables de atender el interés público, siendo un conjunto de organismos.

7 Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 2453 y 2454

8 Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, pág. 87. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/714/6.pdf>. Fecha de consulta: 06/07/2017

9 Idem, pág. 88

Entonces se puede considerar que esta definición se basa en la teoría de la escuela Alemana, en la que según un artículo del Colegio Nacional Politólogos denominado “Una definición de la Administración Pública” Lorenz von Stein la refiere como “...la actividad del Estado...”.¹⁰

Así mismo, Manuel Granados Covarrubias en su libro *La Administración Parlamentaria versus La Administración Pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal* confirma este criterio, al escribir que “...la estructura de órganos que realizan las funciones de gobierno del Estado, sin importar en qué poder se encuentran encuadrados —legislativo, ejecutivo y judicial—, son parte de la Administración Pública”.¹¹

Respecto a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 90 una Administración Pública Federal como “...centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno”.

Se observa en la definición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el área de competencia de la Administración Pública Federal se circunscribe al Poder Ejecutivo y conforme al artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “... La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la

10 Colegio Nacional Politólogos. *Una definición de la Administración Pública*. Asociación de Profesionales Diplomados en Gestión y Administración Pública, México, 2009. Disponible en: <http://cienciadelaadministracion.blogspot.mx/2009/09/una-definicion-de-laadministracion.html>. Fecha de consulta: 07/07/2017

11 Granados Covarrubias, Manuel. *La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Editorial Talleres de Géminis Editores e Impresores, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2014, pág. 36

Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

Es necesario identificar el criterio que se desea utilizar. El alemán considera que la función de la Administración Pública le corresponde al gobierno del Estado, lo que incluye a los tres poderes, y el de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos excluye a dos poderes, al legislativo y judicial, quedando en el ejecutivo esta función.

Para efectos de esta investigación se considerará a la Administración Pública desde el punto de vista de la doctrina Alemana.

Ya estudiados los conceptos de soberanía nacional, democracia, división de poderes, Administración Pública, es posible comenzar el análisis, en el siguiente apartado, del Poder Legislativo, que como ya se estudió anteriormente, surge de la división de Poderes y es considerado, de acuerdo a la doctrina Alemana, parte de la Administración Pública; asimismo, se analiza de forma teórica y jurídica a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación, parte integrante del Poder en comento.

1.2 El Poder Legislativo: la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación

México al tener un régimen democrático, implica que los representantes gubernamentales sean elegidos a través del voto, lo que les da mayor legitimidad en la toma de decisiones. De acuerdo a la teoría alemana en torno a la Administración Pública, tenemos claro que se refiere a la actividad del Estado y que contempla al conjunto de organismos responsables de atender el interés público. Se entiende que este conjunto de organismos son los responsables de la creación, aplicación (ejecución) y vigilancia de las normas, es decir, las funciones a cargo de los tres Poderes de la Unión, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

Este apartado trata específicamente de la Cámara de Diputados, así como de la Auditoría Superior de la Federación como parte del Poder Legislativo.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49 “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”, según el artículo 50 el Poder Legislativo se deposita en “... un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

El artículo 56 constitucional referente a la integración de la Cámara de Senadores dice que “...se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”.

El artículo 51 constitucional referente a la composición de la Cámara de Diputados dice que “...se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”. El artículo 52 del mismo ordenamiento sobre la integración de esta Cámara dice que “... estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

Según Rafael Serrano Figueroa, en su ensayo *Estructura del Congreso de la Unión en México —Discusión sobre el Sistema Bicameral o Unicameral—* dentro de la teoría de la obra clásica del Espíritu de las Leyes “...el ejercicio del poder político en el Estado ha de instrumentarse a través de tres órganos de gobierno entre los que se cuenta al Órgano Legislativo, encargado principalmente de crear la normatividad, obligatoria por potestad del Estado, y que se denomina genéricamente como Ley. En esto también se ha comprobado que la visión clásica de los pesos y contrapesos sólo opera plenamente en los regímenes

de corte presidencial, donde la igual fortaleza de todos determina las conductas responsables. En cuanto a la función legislativa se refiere, puede efectuarse a través de la creación de una estructura que varía, particularmente en el sentido de estar compuesta por una o dos Cámaras o cuerpos deliberatorios, distintos entre sí por la función particular que desempeñan en el proceso de la creación de dichas normas”.¹²

Tanto los diputados, como los senadores tienen una función en común, la de crear leyes; en el tema que nos atañe, la diferencia entre éstos, es decir, entre la Cámara Baja (diputados) y la Cámara Alta (senadores), es que la primera es de representación popular y la segunda de representación territorial, con la salvedad de los senadores plurinominales. Por tanto, a la que le corresponde directamente atender la demanda social, es a la Cámara de Diputados.

El poder legislativo mediante la Cámara Baja, además de la función principal descrita, tiene la facultad exclusiva de la fiscalización superior.

Es así que la ciudadanía cobra importancia, ya que al corresponder la fiscalización superior a la Cámara Baja, que en esencia es la representación del pueblo, entonces los ciudadanos adquieren una responsabilidad en el exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público.

La labor que realiza el Poder Legislativo influye de manera importante en el impacto de las políticas públicas; para que la operación de éstas pueda llevarse a cabo es necesario de presupuesto, recurso que mediante su adecuada utilización deberá lograr la satisfacción de necesidades de los ciudadanos. Para ello, existen instituciones cuyo objetivo es la vigilancia del quehacer político, entre tantos encargos, responsables del uso de los recursos públicos (gasto); un claro ejemplo a nivel estatal son los Órganos de Fiscalización Superior que junto con la Auditoría Superior de la Federación a nivel federal, han coadyuvado en el perfeccionamiento del aparato normativo que rige las actividades de fiscalización superior.

Daniel Márquez Gómez en *La Función de Fiscalización: Avances, Retrocesos y Proyecciones a la luz de la Reforma de 2009* cita a Guillermo Cabanellas quien define a la fiscalización como “...la inspección a personas,

12 Serrano Figueroa, Rafael. *Estructura del Congreso de la Unión en México —Discusión sobre el Sistema Bicameral o Unicameral—*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pág. 118. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3180/10.pdf>. Fecha de consulta: 10/07/2017

entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros”.¹³

Sobre esta definición, Márquez Gómez concluye que la palabra fiscalización es control, por lo que el proceso de fiscalización superior en México es acorde a este significado.

De acuerdo a María Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente en su libro *La rendición de cuentas y el poder legislativo* en 1997 uno de los efectos de la reconfiguración del Congreso en la Cámara de Diputados fue “...el incremento en las actividades de fiscalización hacia el ejecutivo. Dos eventos sobresalieron respecto a este tema. En 1997 se formalizó que un partido político diferente al del titular del Ejecutivo presidiera la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y en 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales que crearon la Auditoría Superior de la Federación. En el 2000, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que otorgó mayores capacidades técnicas de autonomía de gestión a este órgano de apoyo técnico del poder legislativo”.¹⁴

Es así que nace en México la Auditoría Superior de la Federación que tiene como misión “...fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público”¹⁵ y como visión “Al llevar a cabo su misión, la Auditoría Superior de la Federación busca posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora conti-

13 Márquez Gómez, Daniel. *La Función de Fiscalización: Avances, Retrocesos y Proyecciones a la Luz de la Reforma de 2009*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, pág. 162. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/13.pdf>. Fecha de consulta: 11/07/2017

14 Casar, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. Número 241, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2010, págs. 14 y 15. Disponible en: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-241.pdf>. Fecha de consulta: 11/07/2017

15 Auditoría Superior de la Federación. ¿Quiénes somos? Misión y Visión. 2017. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/22_Mision_y_Vision. Fecha de consulta: 11/07/2017

nua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas”.¹⁶

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano especializado de la Cámara de Diputados que entre sus principales instrumentos jurídicos que norman su actuación se encuentran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

El artículo 79 constitucional dice que “La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos”.

En el ámbito técnico se han emitido no sólo normas, sino también procedimientos de auditoría que tienen como objetivo llevar a cabo sus funciones sustantivas, así como recopilar los avances en materia de fiscalización superior, es así que de acuerdo al artículo 79 constitucional, la Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo lo siguiente “...Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley... Entregar a la Cámara de Diputados,... los informes individuales de auditoría que concluya du-

16 *Ibidem*

rante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara... La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción... Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, ... promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales ... y a los particulares...”.

Como se puede observar, las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se centran en Fiscalizar los recursos públicos, entregar a la Cámara de Diputados los informes individuales de auditoría, el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, así como un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría. Además, investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales. También promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan a los servidores públicos federales y a los particulares.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación logra fortalecer un vínculo con la ciudadanía, lo que también hace más fuerte a procesos como la Rendición de Cuentas y la transparencia, es decir, informa a la sociedad los resultados de la fiscalización, así como el cumplimiento de objetivos y metas, tanto de la propia Auditoría, como de los Programas Sociales y Políticas Públicas, que requieren de presupuesto público para su ejecución.

Por lo anterior, resulta en mecanismos de pesos y contrapesos a través de la Rendición de Cuentas, auditorías, transparencia, combate a la corrupción y acceso a la información.

De acuerdo al *Plan Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación (2011-2017)* el marco rector de esta institución se constituye por "...el ámbito legal (Constitución y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación), ámbito ético (Código de Ética) y ámbito técnico (normativa interna que rige el funcionamiento de la institución), los objetivos plasmados en el presente Plan Estratégico se refieren, de manera central, a metas que serán cumplidas durante el periodo 2011 a 2017, con el propósito de consolidar la labor fiscalizadora de la institución y generar mayor impacto en el mejoramiento de la administración pública en México".¹⁷

Esto fortalece al proceso de fiscalización, ofreciendo sustento de un sistema de legalidad, que como resultado ofrece seguridad jurídica a las tareas de Rendición de Cuentas y fiscalización superior.

El marco jurídico constitucional en materia de fiscalización superior y combate a la corrupción enmarca sus límites en los artículos 74, 79, 108, 113 y 134.

Debido a que la corrupción es motivo de hechos realizados por individuos, ya sean, servidores públicos o particulares, es importante lograr identificarlos en la Carta Magna, siendo en el artículo 108 constitucional donde se estipulan "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones... Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales...".

17 Auditoría Superior de la Federación. *Plan Estratégico de la ASF (2011-2017)*. 2011. Pág. 9. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf. Fecha de consulta: 11/07/2017

La relación que existe entre los legisladores y la Auditoría Superior de la Federación surge en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74 que estipula las funciones exclusivas que tiene la Cámara de Diputados, en las fracciones primera y sexta se observan las relacionadas con la fiscalización superior, siendo en la I la de “Coordinar y evaluar...el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación...”, y en la VI la de “Revisar la Cuenta Pública del año anterior... la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación... La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación...”.

También, en el artículo 79 constitucional dice que “...la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad...” con lo que se percibe, que los atributos de la fiscalización superior deben regirse por estos principios, es decir, ellos guían el actuar de la Auditoría Superior de la Federación, atendiendo al problema de la corrupción.

Para la atención de las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, éste se encuentra regulado en el artículo 113 constitucional “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. ...I. El Sistema contará con un Comité Coordinador... II. El Comité de Participación Ciudadana...”.

Y en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice la forma cómo se deben administrar los recursos públicos “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados... Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución”.

Entonces, se ha estudiado al Poder Legislativo, que mediante la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación debe cumplir con la facultad exclusiva de la fiscalización superior. Así, los ciudadanos adquieren una responsabilidad en el exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público. Para ello, es necesario también considerar el marco teórico y jurídico de los elementos del Estado Constitucional Mexicano de Derecho, en lo específico, los Derechos Humanos, Rendición de Cuentas y el Derecho de Acceso a la Información, esto en el siguiente Capítulo.

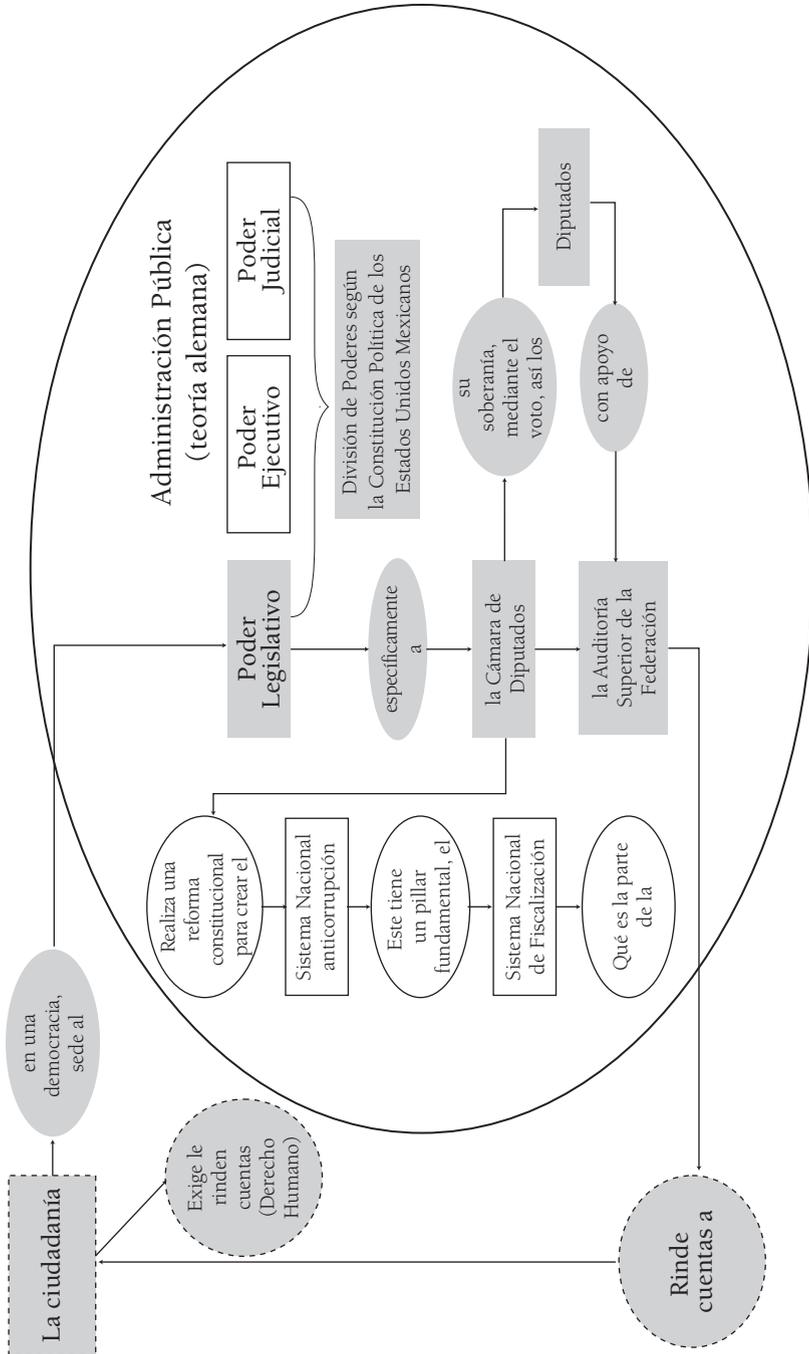
Capítulo 2. Marco Teórico Jurídico de los elementos del Estado Constitucional Mexicano de Derecho

Como se vio en el Capítulo anterior, la sociedad adquiere la responsabilidad de exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público, es de esto, de donde surge la necesidad y la propuesta de hacer a la Rendición de Cuentas un Derecho Humano.

En este Capítulo se desarrolla el marco teórico y jurídico de los siguientes elementos:

- Los Derechos Humanos.
- Rendición de Cuentas.
- El Derecho de Acceso a la Información.

Esto, de acuerdo al gráfico 2:



Fuente: Gráfico de elaboración propia.

Lo anterior significa que la ciudadanía al ceder su soberanía a la Cámara Diputados, tiene el derecho de exigir le rindan cuentas respecto de los resultados que surgen del trabajo realizado por la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización de recursos públicos.

En el siguiente apartado se desarrolla el marco teórico y jurídico de los Derechos Humanos, Rendición de Cuentas y el Derecho de Acceso a la Información en México.

2.1 Los Derechos Humanos y la Rendición de Cuentas

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* subraya que “En su sentido más elemental, la democracia no es otra cosa que “el gobierno del pueblo”.¹⁸

Como se vio en los apartados anteriores, México es una República democrática y representativa, esto según lo estipulado en el artículo 40 constitucional que a la letra dice “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Para efectos de este subcapítulo, es importante también abordar el término “laicidad” que de acuerdo a Pedro Salazar Ugarte en su libro *Para entender y pensar la laicidad* la laicidad “...constituye el piso sobre el cual puede edificarse una democracia constitucional. Es decir, una forma de Estado y de gobierno que permite a las personas tener una vida libre y autónoma en igualdad de condiciones, es decir, en condiciones de respeto y de tolerancia recíprocas”.¹⁹

A nivel constitucional se conoce como el principio de laicidad, que según Marco Antonio Huaco Palomino en su conferencia *magistral Laicidad, un Principio Constitucional* es “...un principio constitucional,

18 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2da edición, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Argentina, Buenos Aires, 2004, pág. 18. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>. Fecha de consulta: 02/06/2017

19 Salazar Ugarte, Pedro y Capdevielle, Pauline. *Para entender y pensar la laicidad*. Volumen I, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2013, pág. 63

formador del Derecho de un Estado, pero además es un principio formador muy típico de una rama del Derecho, que pertenece al conjunto del sistema jurídico, que es el derecho de la religión, o lo que se conoce en otros países particularmente europeos y anglosajones como el derecho eclesiástico de Estado. Este sector de las normas jurídicas es el que posee como finalidad normar el hecho religioso en lo que tiene de relevancia pública y social. No tiene como finalidad que el Estado intervenga en los asuntos religiosos, por ejemplo decir cuál doctrina es verdadera, pero sí tiene que ver con una regulación externa de lo religioso como fenómeno social. Entonces, el principio de laicidad es un principio que tiende a tener influencia en este aspecto, en este tramo, en este sector del Derecho. Tienen, en tanto principio jurídico, estos contenidos teóricos”.²⁰

Por tanto, la laicidad del Estado mexicano se entiende en el contexto del derecho a la libertad de los individuos en elegir su creencia, lo que se vincula con el tema de los derechos humanos.

Hoy en día, los derechos humanos son garantías legales universales que sirven como protección de las personas en pro de la dignidad humana. Su aplicación se centra en lograr una legislación que obligue a los Estados a reconocer temas como la universalidad, la igualdad, la interdependencia, la garantía internacional, la protección legal, entre otros. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos los conceptualiza como “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.”²¹

En la actualidad, el documento referencia con el que cuenta el mundo con mayor antigüedad sobre los derechos humanos es conocido como el “Cilindro de Ciro”, su importancia no es sólo por ser el parteaguas en la materia en comento, sino porque de su contenido surgen los primeros

20 Huaco Palomino, Marco Antonio. *Laicidad, un Principio Constitucional*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas Región Andina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bolivia, Embajada de España en Bolivia y Agencia Española de Cooperación Internacional, 2007, págs. 20 y 21. Disponible en: http://www.catolicasporelderechoadecidir.net/UserFiles/tapa_memoria.pdf. Fecha de consulta: 11/07/2017

21 Comisión Nacional de Derechos Humanos. *¿qué son los derechos humanos?*. 2016. Disponible en: www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos. Fecha de consulta: 22/06/2017.; www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos

artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que de ahí comenzara su aplicación, que con el tiempo se formalizaría con instrumentos legales, mismos a los que hace referencia la definición de derechos humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Así lo comenta la Organización de las Naciones Unidas en su artículo *Historia de la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos* en el que dice que "...muy a menudo, se considera que el Cilindro de Ciro, redactado en el año 539 a.C. por Ciro El Grande del Imperio Aqueménida de Persia (antiguo Irán) tras la conquista de Babilonia, fue el primer documento sobre derechos humanos. En cuanto al Pacto de los Virtuosos (Hilf-al-fudul) acordado por tribus árabes en torno al año 590 d.C., es considerado una de las primeras alianzas de derechos humanos..."²²

Garantizar la aplicación de los derechos humanos es responsabilidad de las autoridades en el ámbito de su competencia, respetando los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad.

Los derechos humanos también llamados fundamentales, sociales o prestacionales, se encuentran estipulados en el Título I, Capítulo 1 "De los Derechos Humanos y sus Garantías" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos en "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos" el principio de universalidad se desprende de que "...los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna..."²³ los de interdependencia e indivisibilidad "...generan la obligación de otorgar igual importancia a todos los derechos humanos, cualquiera del que se trate, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales"²⁴ y el de progresividad "...el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los

22 Organización de las Naciones Unidas. *Historia de la Redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>. Fecha de consulta: 12/07/2017

23 Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, pág. 9. Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/car-principios-universalidad.pdf>. Fecha de consulta: 12/07/2017

24 Ídem, pág. 11

derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento...”.²⁵

Estos principios están estipulados en el artículo 1 constitucional que dice “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación 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”.

El artículo 1 constitucional referido, fue reformado en el año 2011, con lo que se estableció un nuevo paradigma en la postura del Estado mexicano frente a los derechos fundamentales, al ampliarse su protección. Los derechos humanos forzosamente son parte de la vida democrática, esto por contribuir al desarrollo integral de las personas, a lo largo del tiempo, los Derechos Humanos han ido surgiendo por generaciones, de acuerdo a Magdalena Aguilar Cuevas, en *Las tres generaciones de los Derechos Humanos* se clasifican de la siguiente manera, de acuerdo al Gráfico 3:

25 *Ibidem*

| | |
|--------------------|--|
| Primera generación | Surgen con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca. Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los Derechos Fundamentales del ser humano (a la vida, la libertad, la igualdad, etc.) |
| Segunda generación | La constituyen los Derechos de tipo colectivo, los Derechos sociales, Económicos y Culturales. Surgen como resultado de la Revolución Industrial, en México, la Constitución de 1917 incluyó los Derechos Sociales por primera vez en el mundo. Constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo. |
| Tercera generación | Se forma por los llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran. |

Fuente: tomado de la Universidad Nacional Autónoma de México “Las tres generaciones de los Derechos Humanos”, de Aguilar Cuevas, María Elena.²⁶

De acuerdo al gráfico anterior, se puede comentar que la primera generación de los Derechos Humanos (desde la época antigua S. XVIII a.C. al S. V d. C., hasta el renacimiento e ilustración S. XV al S. XVIII) implica el deber del Estado de abstenerse en lo que corresponde al individuo. Los derechos de segunda generación (época moderna S. XVIII), implica acciones gubernamentales en el dar-hacer a cargo de las autoridades y de instituciones sociales. Los derechos de la tercera generación (época actual S. XX y XXI), requieren la unión de esfuerzos de los diferentes actores, tales como la comunidad internacional, el individuo, instituciones y el Estado.

De acuerdo a Jaime Ordoñez en *Transparencia, rendición de cuentas y derechos humanos*, nuevas concepciones doctrinarias sobre derechos humanos están empezado a considerar “...el fenómeno de la corrupción y el mal uso de los fondos públicos, resultantes de los distintos casos de administración fraudulenta, corrupción, peculado, cohecho y otros casos de malversación de bienes colectivos, como una viola-

26 Aguilar Cuevas, Magdalena. *Las tres generaciones de los Derechos Humanos*. Revista 30, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016, pág. 93. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanosemx/articulo/view/5117/4490>. Fecha de consulta: 07/11/2017

ción a los derechos fundamentales, toda vez que se están trasgrediendo, no sólo los términos del pacto político de gobernabilidad y de delegación del poder (derechos civiles y políticos) sino, además, se está menoscabando y lesionando la posibilidad de que el Estado pueda ejercer adecuadamente sus funciones de inversión social y las prestaciones que le son obligatorias en el campo de la educación pública, la salud pública, las políticas de vivienda y la seguridad social (derechos económicos, sociales y culturales)”.²⁷

Es así que la corrupción vulnera a los derechos humanos, lo que repercute directamente en la adecuada delegación del poder que hace la ciudadanía a sus gobernantes, así como en las funciones que ejercen los servidores públicos; es decir, afecta al bien común. Esto debilita el balance de poder entre el Estado y la sociedad y, por consecuencia, en la implementación de mecanismos como la Rendición de Cuentas.

Así lo comenta Ordoñez, “El primer núcleo de derechos humanos violado con los casos de corrupción son los derechos civiles y políticos. De esta perspectiva, se puede considerar que los casos de corrupción suponen una violación a los derechos fundamentales toda vez que se violan, al menos, dos tipos de derechos: a) Violación genérica al derecho a la transparencia y probidad en el manejo de los asuntos públicos inherentes a la delegación de poderes en el régimen democracia representativa (unos de los derechos esenciales de los derechos civiles y políticos) vendría a ser, en efecto, un primer núcleo de derechos que se violan con los fenómenos de la corrupción...b) Violación al derecho a la información de los asuntos públicos (violación al derecho de petición de cuentas) constituye el otro derecho que se viola en los escenarios de oscuridad, opacidad y corrupción en el ejercicio de la función pública...”²⁸

Centrándonos en el inciso “b” violación al derecho a la información de los asuntos públicos, en México corresponde al Derecho de Acceso a la Información contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo que coadyuva en el control de la corrupción, mediante la transparencia y la Rendición de Cuentas, lo que fortalece al Derecho de Acceso a la Información. Esto derivado de la presunción en torno a la corrupción, que Ordoñez resalta “...previo a la ejecución de

27 Ordoñez, Jaime. *Transparencia, rendición de cuentas y derechos humanos*. Cuaderno Pedagógico 7, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2008, pág. 9. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/CD0412-2.pdf>. Fecha de consulta: 07/11/2017

28 Idem, págs. 21 y 22

los casos de corrupción se genera un proceso de *opacidad o de oscuridad*, que justamente permite que se verifiquen los casos de corrupción por las administraciones públicas y los funcionarios...”.²⁹

Sergio López Ayllón y Mauricio Merino en *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos* rendir cuentas significa “...literalmente entregar o dar cuentas ante alguien. De ahí que rendir cuentas sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad...”.³⁰

Esto significa que es indispensable que además de quien rinda cuentas, exista un actor que reciba cuentas. Así lo comentan estos autores, cuando dicen que en la Rendición de Cuentas hay siempre “...a) Dos sujetos involucrados. b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho). c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto”.³¹

Sobre el inciso “c” que implica que haya una sanción y/o juicio emitida por el segundo actor, se relaciona con lo que Ayllón y Merino citan en *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos* de John Ackerman quien hace la propuesta de entender a la Rendición de Cuentas como “...un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes...”.³² Ayllón y Merino comentan sobre la cita de Ackerman que “...este concepto supone que la rendición de cuentas es un proceso dinámico y pro-activo, donde los servidores públicos salen a la calle a dialogar con la sociedad y con otras instituciones. Supone también entender que esos servidores están sujetos a sanciones tanto negativas (castigo) como positivas (recompensas)...”.³³

29 *Ibidem*

30 López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio. *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2010, págs. 21 y 22. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>. Fecha de consulta: 07/11/2017

31 *Idem*, págs. 1 y 2

32 *Idem*, pág. 4

33 *Ibidem*

La precisión de Ackerman sobre las sanciones tanto negativas como positivas es importante de considerar, ya que debido al problema de la percepción sobre la corrupción en México, sería recomendable que cuando los servidores públicos sean distinguidos con una positiva o recompensa, sea visible para la sociedad, para que con ello, se logre aminorar la desconfianza ciudadana en sus instituciones.

Ayllón y Merino citan a Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo, cuando explican que la Rendición de Cuentas es un proceso transitivo y subsidiario que puede expresarse como "...una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta B (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento —vía sanciones o incentivos—"³⁴...Pero el modelo también supone un sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B. Así pues, la relación transitiva entre A y B, sobre un objeto R sobre el que se rinden cuentas y que sintetiza la responsabilidad asumida, adquiere todo su sentido cuando se añade el espacio público y democrático en el que sucede esa relación...Lo que C tiene son derechos fundamentales, políticos y sociales, que puede ejercer en cualquier momento y por todas las vías jurídicas y políticas que tiene a su alcance...Sin embargo, esa definición transitiva y subsidiaria de la rendición de cuentas (A y B, respecto a R), situada en un entorno jurídico y político democrático (con C como tercer actor y como telón de fondo), no debe confundirse con el debate más amplio sobre la calidad de la democracia. Podemos afirmar que la democracia no podría contar con una base sólida para su consolidación en el largo plazo sin un sistema de rendición de cuentas que contenga estos rasgos mínimos, pero se trata de conceptos distintos. De hecho, abundan los riesgos de confundir o de simular los procesos de rendición de cuentas, precisamente para evadirlos...O bien, procesos que pierden todo sentido democrático si carecen de la presencia de ciudadanos (la C en el modelo propuesto), o si éstos son vistos solamente como receptores pasivos de los informes que produce el gobierno sin que esa información tenga consecuencias sobre la actuación de los funcionarios..."³⁵

34 Ídem, pág. 5

35 López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio. *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. Ídem, págs. 5 a 8

Es decir, con el modelo que presentan Ayllón y Merino, se puede observar que además de los sujetos involucrados en el proceso de rendir y exigir cuentas, en lo que respecta a los actores A y B, es indispensable, en un régimen democrático, un tercer sujeto C, la importancia de este radica en que es justamente el que tiene derechos fundamentales, y que en dado caso de que haya sanción, pueda mediante las vías jurídicas correspondientes respaldar el quehacer de su vigilancia respecto del uso del recurso público, es decir, C es quien exige le rindan cuentas.

En los regímenes democráticos, específicamente, en las democracias representativas, como es el caso de México, la Rendición de Cuentas se considera un elemento importante. Esto es debido a que implica el adecuado cumplimiento de las funciones, al ser útil como un instrumento de control de poder.

Así lo comenta Luis Carlos Ugalde en *Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México* cuando dice que "...La rendición de cuentas nació con el advenimiento de la democracia representativa, ya que el gobernante debe corresponder a la confianza otorgada por quienes lo eligieron su representante".³⁶

Ugalde conceptualiza la Rendición de Cuentas como "...una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa 'ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo'. Sin embargo, en la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del mismo y, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término rendición de cuentas".³⁷

De cualquier forma, tanto el término *accountability*, como el de "Rendición de Cuentas", involucran a los mismos actores, toda vez que mínimo el proceso necesita de alguien que exija cuentas y a otra persona que rinda cuentas.

De acuerdo a Ernesto Isunza Vera y Almudena Ocejo Rojo en *Participación ciudadana y rendición de cuentas* existen varios tipos de Rendición de Cuentas, esto de acuerdo con "...los actores involucrados —depen-

36 Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*. Primera edición, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 2002, pág. 7. Disponible en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf. Fecha de consulta: 12/07/2017

37 Idem., pág. 9

diendo de quién controla a quién—, y una de las distinciones más importantes en la literatura sobre estos asuntos es la desarrollada...”³⁸ y citan a Guillermo O’Donnell quien clasifica la Rendición de Cuentas en “... horizontal y vertical. La primera se refiere a los mecanismos de control existentes entre agencias y poderes del Estado, mientras que la vertical establece las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado y alude, tradicionalmente, al control por medio del voto”.³⁹

Pero ¿qué pasa con los servidores públicos que no son electos mediante el voto? Es decir, si la Rendición de Cuentas es un mecanismo de control ciudadano, entonces no aplica al sector de funcionarios que no son parte de los mecanismos de participación (elecciones), por tanto, Isunza Vera y Ocejo Rojo consideran que es importante “...desarrollar e implementar formas complementarias de control, en las cuales la participación de la ciudadanía constituye el elemento indispensable para activar los controles existentes, o bien, para mejorarlos; es decir, que los controles de la sociedad hacia el Estado vayan más allá del voto, y que los controles horizontales se lleven a cabo de manera efectiva. Este tipo de rendición de cuentas es lo que se denomina control social o rendición de cuentas social”.⁴⁰ Por tanto, todo servidor público está sujeto a rendir cuentas, a pesar de no ser electo mediante el voto.

Por otro lado y retomando el tema que atañe a este trabajo, respecto a la Rendición de Cuentas en el proceso de la Fiscalización Superior, es importante recordar lo visto anteriormente, referente a lo que diferencia a la Cámara Alta de la Baja, es decir, la primera es de representación popular y la segunda de representación territorial. Por tanto, en este apartado se retomará la función que le corresponde a la Cámara Baja, la de atender la demanda social.

En el caso que nos ocupa, el proceso de la fiscalización superior es responsabilidad de la Cámara de Diputados, siendo ésta la representación del pueblo, es aquí cuando los ciudadanos adquieren una responsabilidad en el exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público.

38 Isunza Vera, Ernesto y Ocejo Rojo, Almudena. *Participación ciudadana y rendición de cuentas*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Ciudad de México, 2008. Disponible en: <http://www.cyd.conacyt.gob.mx/224/Articulos/Participacionciudadana/Ciudadania2.html>. Fecha de consulta: 12/07/2017,

39 *Ibidem*

40 *Ibidem*

Una de las leyes que complementa la reforma constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción y promueve prácticas de Rendición de Cuentas en la fiscalización superior es la a Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que tiene como objeto según su artículo 1 “...reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización ... la presente Ley establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados”.

En lo que respecta a la Rendición de Cuentas, el nexo entre el proceso de la fiscalización superior y la ciudadanía es justamente la Cámara de Diputados, mediante la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que en el artículo 80 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación dice “Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II y en el último párrafo de la fracción VI del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con la Comisión que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquélla y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización”.

Y en el artículo 81, fracción XV de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, las atribuciones de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación son “Analizar la información, en materia de fiscalización superior de la federación, de contabilidad y auditoría gubernamentales y de rendición de cuentas, y podrá solicitar la comparecencia de servidores públicos vinculados con los resultados de la fiscalización...”.

El Titular de la Auditoría Superior de la Federación tendrá que velar por la práctica de la Rendición de Cuentas, ya que en el artículo 83 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación dice que “Al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Titular de la Auditoría Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo sexto del artículo 79 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara”. Que tendrá, entre otras, la siguiente atribución, de acuerdo al artículo 89, fracción VIII de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación “Expedir aquellas normas y disposiciones que esta Ley le confiere a la Auditoría Superior de la Federación; así como establecer los elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías, tomando en consideración las propuestas que formulen las entidades fiscalizadas y las características propias de su operación;...”.

En lo que respecta al tema de control y vigilancia, son justamente la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y su Unidad de Evaluación y Control, las áreas responsables de la Cámara de Diputados de vigilar lo siguiente, según los artículos 102 y 103 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, estipulando en el 102 de la misma ley que “ La Comisión, a través de la Unidad, vigilará que el Titular de la Auditoría Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a las demás disposiciones legales aplicables.” Y en el 103 de la misma ley que “Para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión. La Unidad, en el caso de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, podrá imponer las sanciones administrativas no graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas o, tratándose de faltas graves en términos de dicha ley, promover la imposición de sanciones ante el Tribunal, por lo que contará con todas las facultades que dicha Ley otorga a las autoridades investigadoras y substanciadoras. Se deberá garantizar la estricta separación de las unidades administrativas adscritas a la Unidad, encargadas de investigar y substanciar los procedimientos administrativos sancionadores en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Asimismo, podrá proporcionar apoyo técnico a la Comisión en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.”

Sobre la contraloría social son también la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Unidad de Evaluación y Control, las áreas responsables, de acuerdo a los artículos 110 y 111 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que dicen "...110.- La Comisión recibirá peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser considerados en los informes individuales y, en su caso, en el Informe General. Dichas propuestas también podrán ser presentadas por conducto del Comité de Participación Ciudadana a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, debiendo el Auditor Superior de la Federación informar a la Comisión, así como a dicho Comité sobre las determinaciones que se tomen en relación con las propuestas relacionadas con el programa anual de auditorías.", y en el "...111.- La Unidad recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de sus funciones de fiscalización. Dichas opiniones, solicitudes o denuncias podrán presentarse por medios electrónicos o por escrito libre dirigido ante la Unidad. La Unidad pondrá a disposición de los particulares los formatos correspondientes".

Es así que el Poder legislativo junto con la ciudadanía participa en la construcción de una base jurídica en materia de combate a la corrupción y de fortalecimiento de la Rendición de Cuentas.

Así mismo, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, el éxito de la implementación de sus leyes secundarias, depende en gran medida de una activa participación de la sociedad civil, así como de una adecuada coordinación entre los órganos de gobierno y los poderes de la unión.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción tiene por objeto, según lo que establece el artículo 1 "...establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción".

Dentro del marco normativo en materia de combate a la corrupción y participación ciudadana, de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se encuentra que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación le da al Auditor Superior la atribución de presidir en conjunto con el Secretario de Función Pública, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, así mismo de participar en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; esto según lo estipulado en los artículos 7 y 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Además, existe el Comité de Participación Ciudadana, que se integra por 5 ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia, Rendición de Cuentas y combate a la corrupción, esto como requisito según el artículo 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Integrantes sujetos al régimen de responsabilidades que determina el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es así que en los artículos 15 y 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, específicamente en el artículo 15 se puede encontrar el objetivo del Comité de Participación Ciudadana que es "...coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional".

En el artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se especifican las atribuciones del Comité, siendo, entre tantas, en materia de combate a la corrupción "...VII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración: a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; ...d) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja. VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participa-

ción Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana... X. Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional; XI. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;... XVI. Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas; XVII. Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional, y XVIII. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana”.

Lo importante del Comité de Participación Ciudadana es que los ciudadanos están al frente de esta instancia, con lo que se logra la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones, poniendo especial énfasis en la Rendición de Cuentas.

Por otro lado, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, incluye temas tales como las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, la relación Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, responsabilidades administrativas y la participación ciudadana; es así que en el artículo 33 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación “La Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo...para rendir el Informe General correspondiente a la Cámara...La Cámara remitirá copia del Informe General al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y al Comité de Participación Ciudadana.”

El artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, es importante, ya que estipula que el Titular de la Auditoría Superior de la Federación tiene la obligación de establecer mecanismos que fortalezcan la participación ciudadana en la Rendición de Cuentas, esto específicamente en la fracción XXIX, que dice “Establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la participación ciudadana en la rendición de cuentas de las entidades sujetas a fiscalización;”, y en la fracción XXXI “Rendir un informe anual basado en indicadores en materia de fiscaliza-

ción...se compartirá con los integrantes del Comité Coordinador a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y al Comité de Participación Ciudadana...”, con esto se fortalece la hipótesis de este trabajo, el de incorporar a la Rendición de Cuentas como un derecho fundamental en la Carta Magna.

Así mismo, en el artículo 110 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación “La Comisión recibirá peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil... Dichas propuestas también podrán ser presentadas por conducto del Comité de Participación Ciudadana a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción...”. La labor de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, en recibir lo citado en el artículo 110 referido, conlleva a tener una vía entre el gobierno y la sociedad civil para poder exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público.

Gracias a los alcances de este marco jurídico, los ciudadanos logran su inserción al sector público, que mediante una corresponsabilidad resulta en una interlocución efectiva, desde la toma de decisiones, hasta denuncias en materia de combate a la corrupción.

Entonces, se ha estudiado a los Derechos Humanos y a la Rendición de Cuentas.

En el siguiente apartado se aborda al Derecho de Acceso a la Información, debido a que la propuesta de hacer a la Rendición de Cuentas un Derecho Humano es en materia constitucional, específicamente realiza con una reforma al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2 El Derecho de Acceso a la Información

Según Víctor Manuel Soria Torres en *Evolución del Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental* el concepto vigente de información comprende “...un conjunto de facultades vinculadas entre sí como son las de investigar, difundir y recibir información, agrupadas todas, en el derecho a informar y el derecho a ser informado...”.⁴¹

41 Soria Torres, Víctor Manuel. *El Derecho de Acceso a la Información Pública. Una Herramienta para el Ejercicio de los Derechos Fundamentales*. Orden Jurídico, Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2004, pág. 1. Disponible en sitio web: <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/52.pdf>. Fecha de consulta: 18/07/2017

De esta definición se desprenden diversos conceptos, tales como:

- El derecho sobre la información.
- El derecho a informar.
- El derecho a ser informado.

De acuerdo a Soria Torres, el derecho sobre la información "...sugiere una afirmación en dos sentidos: por un lado, la información es, en principio, susceptible de apropiación desde su mismo origen, y por otra parte, ella pertenece originalmente a su autor, es decir, aquel que la pone en disponibilidad para los diferentes fines de que pueda ser objeto y que por esto mismo, permite concebir una relación de posesión entre autor e información a manera de un verdadero derecho real".⁴²

Esto significa que sobre la información en sí, existe de forma natural un derecho, tanto de disponibilidad, como de apropiación y que para poderla poner al alcance de los fines de que pueda ser objeto, surge el derecho a informar, que según Soria Torres conlleva a que "...las facultades de difundir e investigar, vendrían a ser la fórmula moderna de la libertad de expresión. Este aspecto del derecho supone en buena medida el replanteamiento de la regulación de los medios de comunicación, y de los medios informáticos. También el establecimiento de fuentes de información abiertas al público, así como el acceso a los documentos administrativos y bancos de datos de carácter público",⁴³ lo que implica que al poder difundir e investigar sobre una información que tiene autor, es necesario de regulación de los medios de difusión.

Y por último, el derecho a ser informado, Soria Torres lo define como un aspecto más novedoso que se refiere al "...derecho de los individuos, a estar informados de los sucesos públicos y en general, de todas las cuestiones que pudieran afectar su existencia, todo ello, para que el sujeto oriente su acción y participe activamente en la vida política y democrática del país".⁴⁴

México como país democrático está sujeto a lograr una ciudadanía participativa, para lo que es indispensable se respete el derecho a ser informado, para que con ello logren su inserción en los asuntos públicos.

42 ídem, pág. 3

43 Ídem, pág. 2

44 Ídem, pág. 3

De acuerdo a un artículo de Open Government Guide (en español Guía del Gobierno Abierto) llamado *Derecho a la Información* el Derecho de Acceso a la información también se conoce como "...leyes sobre la libertad de información o leyes de información, establecen un supuesto general según el cual toda la información que está en poder del gobierno debería ser accesible, motivo por el que se deben establecer mecanismos para garantizar dicho acceso...un gobierno...que rinde cuentas depende en gran medida de que el público pueda acceder a la información que está en manos de los organismos públicos...".⁴⁵

Debido a que el Estado es el garante de los derechos de las personas, en este caso también lo es del Derecho de Acceso a la Información, es decir, como un Estado democrático, debe sin lugar a dudas garantizar el acceso a la información pública, para que con ello se logre una mayor Rendición de Cuentas.

Según Paulina Gutiérrez Jiménez en *El Derecho de Acceso a la Información Pública. Una Herramienta para el Ejercicio de los Derechos Fundamentales* el Derecho de Acceso a la Información "...otorga a las personas el poder de controlar al Estado y exigirle que cumpla con su obligación jurídica de garantizar los derechos fundamentales como límite a los intereses de poderes fácticos".⁴⁶

La afirmación también le es aplicable a la Rendición de Cuentas, ya que ésta, por un lado logra controlar el poder estatal y por el otro, exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público y, cómo es que se llevan a cabo las obligaciones de los responsables de atender la demanda ciudadana. Relativo a esto, resulta en que se garanticen los derechos fundamentales. En México, derivado de la reforma constitucional al artículo 6 "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al

45 Open Government Guide. *Derecho a la Información*. Open Gov Guide, Ciudad de México, 2011. Disponible en: <http://www.opengovguide.com/topics/right-to-info/?lang=es>. Fecha de consulta: 17/07/2017

46 Gutiérrez Jiménez, Paulina. *El Derecho de Acceso a la Información Pública. Una Herramienta para el Ejercicio de los Derechos Fundamentales*. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Ciudad de México, pág. 6. Disponible en sitio web: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo7/ENSAYO7.pdf>. Fecha de consulta: 17/07/2017

libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ...”, se desprende la importancia de constitucionalizar el acceso a la información pública como derecho fundamental.

De acuerdo a Gutiérrez Jiménez “El acceso a la información pública es un derecho fundamental en dos sentidos: primero, porque protege el acceso de las personas a información relevante como un bien básico que garantiza su autonomía individual: La información relevante permite a las personas elegir y desarrollar los proyectos de vida que más les convengan; segundo, porque el acceso a la información en posesión de los órganos del Estado es una condición básica para el ejercicio de los derechos políticos y las libertades de expresión, asociación, reunión y opinión, a efecto de participar en la creación de la voluntad colectiva”.⁴⁷

Entonces, como se comentó al inicio de este subcapítulo, la cita de Gutiérrez Jiménez refuerza la idea de que el acceso a la información pública como derecho fundamental permite a los ciudadanos tomar decisiones y participar en la vida democrática del país.

Como Estado democrático de derecho, para fortalecer la democracia mediante el Derecho de Acceso a la Información, resulta en lograr mecanismos eficaces y eficientes a través de una sólida instrumentación jurídica.

En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6, contribuye haciendo exigible la Rendición de Cuentas, tal como cita Gutiérrez Jiménez a Schedler “... A través de estos derechos se establecen mecanismos que obliguen al poder público a informar sobre sus decisiones y a justificarlas en público así como la capacidad de sancionar políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus obligaciones públicas”.⁴⁸

Además, como se vio en el Capítulo 1, la corrupción repercute directamente en la adecuada delegación del poder que le brinda la ciudadanía a sus gobernantes, así como en las funciones que ejercen los servidores públicos; es decir, afecta al bien común. Esto debilita el balance de poder entre el Estado y la sociedad y, por consecuencia, en la implementación de la Rendición de Cuentas.

47 Ídem, pág. 8

48 ídem, pág. 12

Es indispensable, en el caso que nos ocupa, analizar el alcance de los mecanismos que obligan al Estado a informar y justificar sus decisiones, ya que podría quedar corto, de ser el caso de que haya sanción, es decir, la Rendición de Cuentas si se contemplara como derecho fundamental su garantía sería más fuerte, al ser respaldada por un instrumento jurídico como lo es la Carta Magna.

Como lo comenta Gutiérrez Jiménez "...Es en este sentido que el derecho de acceso a la información pública es la herramienta fundamental para la exigencia y justiciabilidad de los derechos fundamentales en México. Frente a la parálisis política para dar soluciones a los problemas que merman cada día la confianza de los ciudadanos respecto al valor de participar en la construcción de decisiones colectivas que nos beneficien, el derecho de acceso a la información pública representa no sólo la oportunidad para involucrarnos en los asuntos públicos, sino también la posibilidad de cuestionar las razones de las decisiones del gobierno y de dar soluciones a los problemas nacionales, así como de exigir que las autoridades cumplan con nuestros derechos por encima de los intereses de los poderes fácticos".⁴⁹

Si el Derecho de Acceso a la Información Pública es la herramienta fundamental para la exigencia de los derechos fundamentales y este coadyuva en fortalecer la confianza ciudadana en sus instituciones, ayuda también en que la sociedad se interese en participar en los asuntos del gobierno y en cuestionarlos si es que se encuentran por encima de los intereses de la comunidad. Según la misma autora, el Derecho de Acceso a la Información Pública es "...un instrumento que puede articular la defensa de los derechos fundamentales en México desde tres funciones principales: el empoderamiento de las personas como sujetos jurídicos de derechos que los exigen, el control ciudadano del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos fundamentales y, la participación ciudadana para darle contenido a cada uno de los derechos fundamentales".⁵⁰

La importancia de lo anterior, es que el Derecho de Acceso a la Información como instrumento de defensa de los derechos fundamentales y como recurso efectivo de Rendición de Cuentas logra que los ciudadanos puedan exigirlos, además de que las tres funciones principales descritas se fortalecen unas a otras.

49 Ídem, pág. 18

50 Ídem, pág. 31

Entonces, se ha estudiado el marco conceptual y jurídico del Poder Legislativo, en lo específico de la Cámara de Diputados y de la Auditoría Superior de la Federación; así como los Derechos Humanos, Rendición de Cuentas y al Derecho de Acceso a la Información. Esto es necesario, debido a que la problemática que se aborda en este Trabajo de Fin de Máster es en materia de corrupción y a que la propuesta que se hace para prevenir y combatir la corrupción es en lo que corresponde a la fiscalización superior, responsabilidad de los Diputados mediante la Auditoría Superior de la Federación.

Por tanto, en el siguiente Capítulo se aborda la legislación en materia anticorrupción, específicamente sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización.

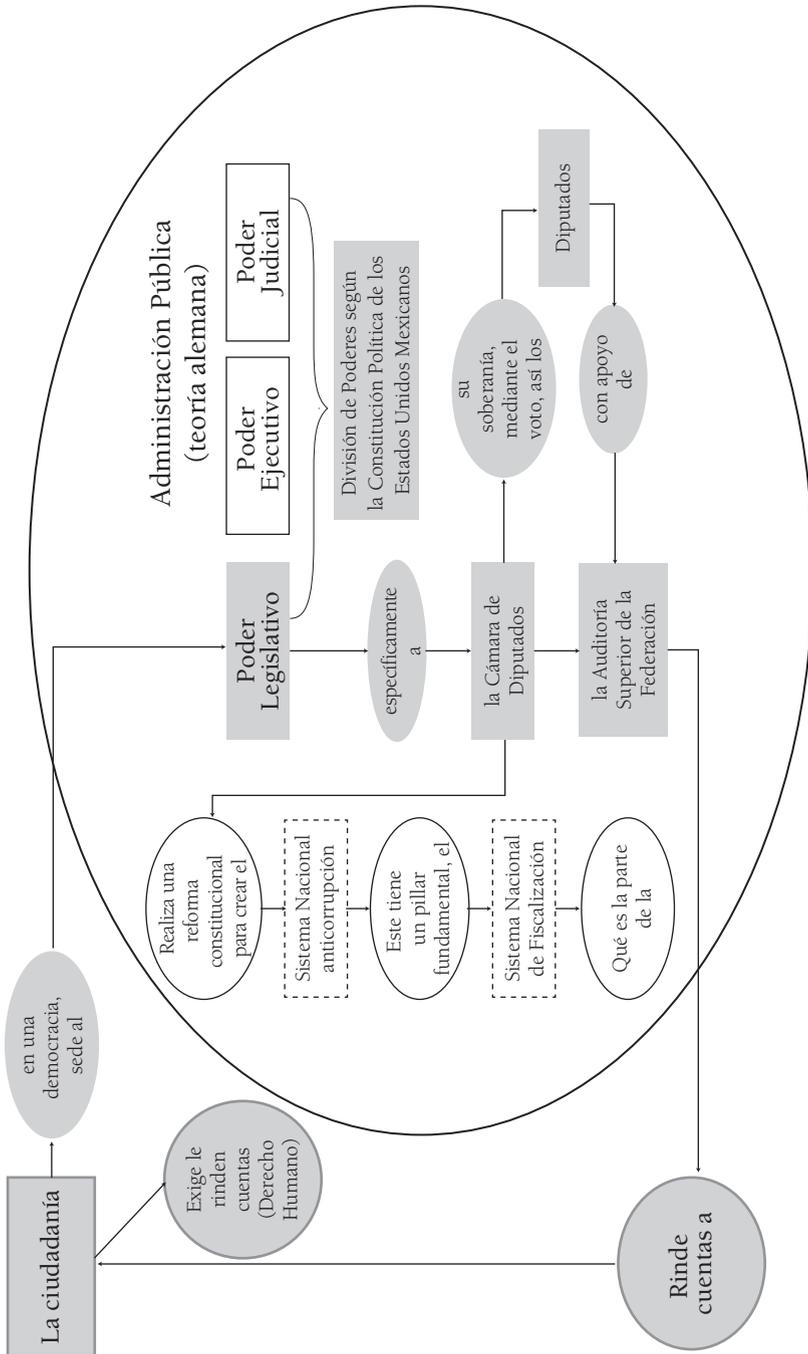
Capítulo 3. La fiscalización en materia anticorrupción

Una de las respuestas del gobierno a la demanda ciudadana de prevenir y combatir el problema de la corrupción fue en 2015 mediante la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como objetivo principal diseñar y ejecutar acciones en contra de los hechos de corrupción; y como antecedente en 2010, durante la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, ante la H. Cámara de Diputados, se mencionó por primera vez la necesidad de establecer el Sistema Nacional de Fiscalización como uno de los ejes técnicos del Sistema Nacional Anticorrupción.

Este Capítulo abordará la legislación en materia anticorrupción, específicamente sobre los siguientes Sistemas:

- El Sistema Nacional Anticorrupción y
- el Sistema Nacional de Fiscalización.

Esto con el objetivo de relacionar la fiscalización en el Sistema Nacional Anticorrupción, y de acuerdo al gráfico 4:



Fuente: Gráfico de elaboración propia.

Lo anterior significa que la ciudadanía al ceder su soberanía a la Cámara Diputados, tiene el derecho de exigir le rindan cuentas respecto de los resultados que surgen del trabajo realizado por la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización de recursos públicos. El interés de la sociedad en exigir le reindan cuentas, es derivado de los actos de corrupción que surgen en el mal manejo de los recursos públicos, para ello el gobierno mexicano se dio a la tarea de atender la demanda ciudadana con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene un pilar fundamental para el tema específico de la fiscalización superior, este es el Sistema Nacional de Fiscalización.

En el siguiente apartado se desarrolla al Sistema Nacional Anticorrupción y al Sistema Nacional de Fiscalización.

3.1 El Sistema Nacional Anticorrupción

La corrupción en México es un fenómeno y una realidad que no se puede negar, que ha afectado el desarrollo del país y la sana administración del servicio público. Si los representantes del pueblo son los garantes de que los efectos de las decisiones sean en beneficio de la sociedad, es indispensable fortalecer la participación ciudadana para la Rendición de Cuentas y lograr mecanismos de control y vigilancia para evitar delitos de corrupción.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, corrupción significa “1. f. Acción y efecto de corromper. 2. f. Alteración o vicio en un libro o escrito. 3. f. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces. 4. f. Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.⁵¹

En el caso de México, en la actualidad, de acuerdo al análisis *Índice de Percepción de la Corrupción 2016 vía Transparencia Internacional*⁵² realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad “México cayó 28 posiciones con respecto al año pasado en el Índice de Percepción de la Corrupción 2016 que realiza anualmente Transparencia Internacional. Nuestro país pasó del lugar 95 en 2015 al 123 en 2016 y la calificación que obtuvo fue de 30 sobre 100 puntos en una escala donde 0 es una

51 Real Academia Española. *Corrupción*. 2017. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>. Fecha de consulta: 13/07/2017

percepción de altos niveles de corrupción y 100 son bajos niveles de percepción de corrupción”⁵² además de ubicarse en el último lugar en el *Índice de Percepción de la Corrupción* entre los 35 países integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Uno de los principales retos que enfrenta México en la actualidad son los hechos de corrupción, existe un alta percepción ciudadana de la incidencia de ésta, por tanto, el gobierno mexicano se ha dado a la tarea de atender la demanda social de combatirla.

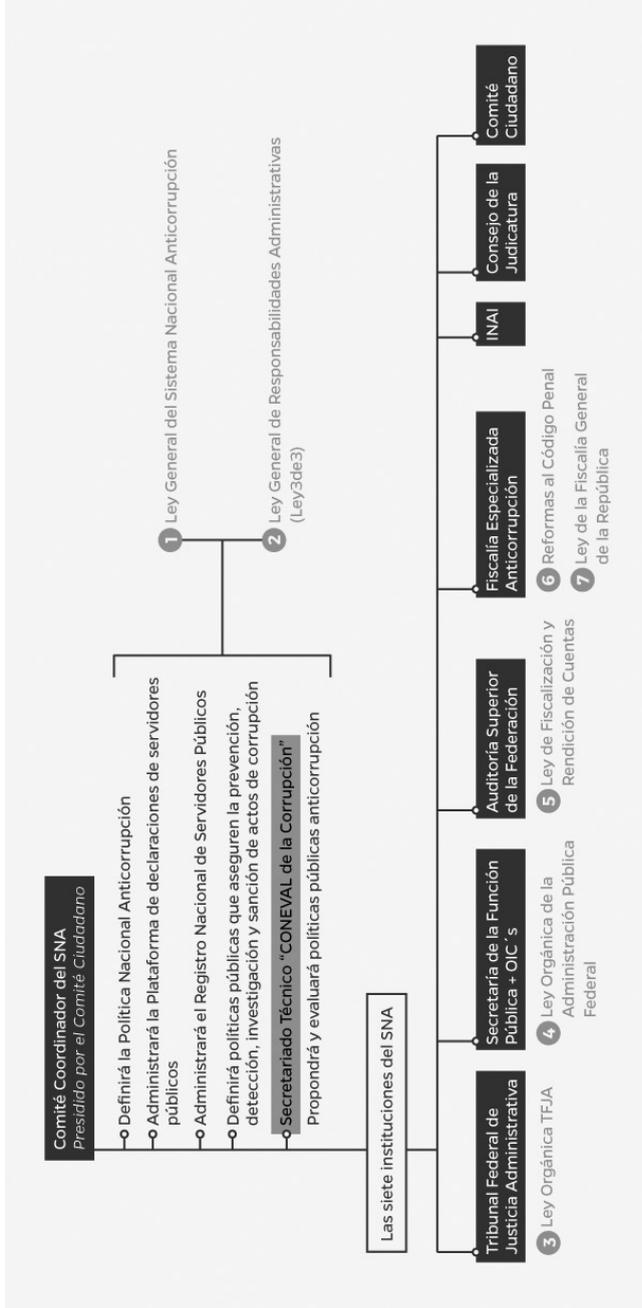
Derivado del interés de diversos sectores, desde la academia, pasando por el sector privado, hasta la legislación, resultó la Reforma Constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 y la emisión de la legislación secundaria para el Sistema Nacional Anticorrupción, publicada el 18 de julio de 2016, es decir, el surgimiento de una instancia coordinadora entre autoridades de todos los órdenes de gobierno, además de leyes o reformas que fortalecen la prevención y combate a la corrupción.

De acuerdo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Sistema Nacional Anticorrupción es “...la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos....”.

La aplicación del marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción, se observa primero con la reforma constitucional al artículo 113 con el que se crea este sistema y a otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sustento a la legislación secundaria en dicha materia, como lo son los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 114, 116 y 122 en materia de combate a la corrupción; y el 6 en materia de transparencia. Siendo, dentro de sus leyes más importantes, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

52 Instituto Mexicano para la Competitividad. Índice de Percepción de la Corrupción 2016. Vía Transparencia Internacional, 2016. Disponible en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/45206indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016via-transparencia-internacional/. Fecha de consulta: 05/07/2017

El Sistema Nacional Anticorrupción, necesita de coordinación para su funcionamiento de 7 instituciones. El gráfico 5, que se muestra a continuación, del Instituto Mexicano para la Competitividad muestra las instituciones y las leyes de mayor relevancia:



Fuente: tomado del Instituto Mexicano para la Competitividad "Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción", de IMCO Staff. ⁵³

⁵³ Instituto Mexicano para la Competitividad. *Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México, 2016, pág. 1. Disponible en: [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/05/2016-Siete-Leyes-SNA-Comunicado.pdf](http://imco.org.mx/wphttp://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/05/2016-Siete-Leyes-SNA-Comunicado.pdf). Fecha de consulta: 13/07/2017

De acuerdo al comunicado del Instituto Mexicano de Competitividad *Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción* explica sobre el gráfico anterior lo siguiente "...Del primer paquete de leyes anticorrupción, cinco de siete son fundamentales para generar mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno del país: 1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. 2. Ley General de Responsabilidades Administrativas (3de3). 3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 4. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 5. Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. No obstante, las sanciones que establecen son la separación del cargo e inhabilitación para cargos futuros, así como sanciones de carácter económico. Es decir, si sólo se aprueban estas cinco leyes los corruptos no acabarían en la cárcel. Es por esto que como Sociedad Civil hemos exigido que a esas cinco leyes se sumen dos más: 6. Reformas al Código Penal. 7. Ley de la Fiscalía General de la República (para la creación de una Fiscalía Anticorrupción)...".⁵⁴

Es importante tomar en cuenta, que las reformas al Código Penal y la inclusión de la Ley de la Fiscalía General de la República, sólo podrán ser consideradas hasta que se nombre al Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos de hechos de corrupción, esto debido a que de acuerdo al artículo 1 Transitorio del Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción "El presente Decreto entrará en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, a través del Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la federación el 12 de marzo de 2014", es decir, hasta que sea nombrado el Titular la Fiscalía Especializada, existirán en México los delitos en materia de hechos de corrupción.

54 *Ibidem*

La constitución del Sistema Nacional Anticorrupción deriva de las necesidades de la ciudadanía en el interés de una mayor Rendición de Cuentas sobre el uso de los recursos públicos, así como en temas de fiscalización, investigación, control, vigilancia y sanción; por ende, de la prevención y combate a la corrupción. Es así que la composición de este Sistema formalizado con los instrumentos jurídicos tales como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las 6 leyes mencionadas anteriormente, sirve en la estructuración que tiene como alcance desde los órganos responsables de la Rendición de Cuentas, hasta los tres órdenes de gobierno.

De acuerdo al artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia que tiene como fin "...establecer, articular y evaluar la política en la materia... que establezca el Comité Coordinador... La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas..."

El artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, estipula la integración del Sistema Nacional Anticorrupción, siendo:

- Los integrantes del Comité Coordinador.
- El Comité de Participación Ciudadana.
- Los Sistemas Locales.
- El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.

Este Sistema se integra por un Comité Coordinador compuesto por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría de Función Pública, por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana. Esto formalizado con el artículo 113, fracción I constitucional.

En lo que respecta a la composición del Comité de Participación Ciudadana, será por 5 representantes ciudadanos, que tengan experiencia en temas de Rendición de Cuentas transparencia y combate a la corrupción. Esto estipulado en el artículo 113 constitucional, fracción II.

Los Sistemas Locales, a los que hace referencia el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, son establecidos, según el último párrafo del artículo 113 constitucional, por los estados, justamente para que mediante ellos se logre coordinar a las autoridades locales en materia de detección, prevención y sanción tanto de hechos de corrupción como de responsabilidades administrativas.

Por último, de acuerdo al artículo 39 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, se conforma por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública e integrantes de las Entidades de Fiscalización Superior Locales, así como de las Secretarías Estatales encargadas de los Órganos Internos de Control.

Es interesante analizar que la estructuración del Sistema Nacional Anticorrupción se conforma por tres Comités según lo estipula el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

- Comité Coordinador: Siendo el encargado de la colaboración y coordinación de las instancias integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Comité de Participación Ciudadana: responsable de la vinculación entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil, y un último;
- Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización: especializado en atender las responsabilidades graves de los servidores públicos.

Cada uno con sus facultades se refuerzan entre sí e impulsan el interés de incorporar a los ciudadanos en los procesos de fiscalización, Rendición de Cuentas, prevención y combate a la corrupción.

3.2 El Sistema Nacional de Fiscalización

En la actualidad, México cuenta con disposiciones jurídicas y administrativas, que mediante mecanismos que promueven la participación ciudadana para la Rendición de Cuentas, influye de manera significativa, en el caso que nos ocupa, en el tema de la fiscalización superior. Es así que el Sistema Nacional Anticorrupción adquiere mayor fuerza, ya que al establecer mecanismos preventivos de detección, control y sanción de los actos de corrupción, coadyuva en la legitimación de ins-

tituciones especializadas en este campo, tal es el caso de la Auditoría Superior de la Federación.

Como respuesta al crecimiento de la corrupción y a la demanda ciudadana en la exigencia de una mayor Rendición de Cuentas; el Estado mexicano se dio a la tarea de atender esta exigencia social mediante reformas constitucionales; por tanto, con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se justifica la responsabilidad del Poder Legislativo de fortalecer también la fiscalización superior, incluyendo el Sistema Nacional de Fiscalización en el Sistema referido.

De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación, "...la idea de integrar el Sistema Nacional de Fiscalización surge de la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional..."⁵⁵

Esto significa que además de la necesidad en lo general de contar con un órgano coordinador en materia anticorrupción, fue necesario en lo específico integrar otro en materia de fiscalización superior.

Es así que en el año 2015 gracias al origen del Sistema Nacional Anticorrupción, de acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación "...se firmaron las "Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización", mismas que constituyeron el marco de orientación del trabajo de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, durante el período de diseño, elaboración y aprobación de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción. Posteriormente, el 18 de julio de 2016, se promulgó la referida legislación, incluyendo la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en cuyo Título Tercero se señala la definición, integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, mismo que ha trabajado desde 2010 llevando a cabo diversas acciones de coordinación en materia de fiscalización..."⁵⁶

El Sistema Nacional de Fiscalización de acuerdo al artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es "...el conjunto de mecanis-

55 Auditoría Superior de la Federación. *Sistema Nacional de Fiscalización*. 2017. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion. Fecha de consulta: 14/07/2017

56 *Ibidem*

mos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones...”.

Este sistema es uno de los pilares fundamentales del Sistema Nacional Anticorrupción, estipulado en el artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción tiene por objeto “...establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos...”.

En el mismo artículo estipula quiénes son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, siendo los siguientes:

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Secretaría de la Función Pública.
- Las entidades de fiscalización superiores locales.
- Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades.

Es así que el Sistema Nacional de Fiscalización mediante la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Función Pública, las Entidades de Fiscalización Superior Locales y las Secretarías o instancia homólogas, deberá lograr su objetivo referido en el artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción apoyado de los vínculos entre éstas y la ciudadanía.

Además, de acuerdo al artículo 39 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización contará con “...un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas en las fracciones III y IV del artículo 37 de esta Ley que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva

designen para estos efectos”.

Las fracciones III y IV hacen referencia a las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, y a las Secretarías de Estado encargadas del control interno en las entidades, respectivamente.

Las acciones del Comité Rector se estipulan en el artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, siendo las siguientes “... I. El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia; II. La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y III. La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias”, y las facultades y atribuciones de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización se observan en el artículo 45 de la misma ley “...I. Identificarán áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada; II. Revisarán los ordenamientos legales que regulan su actuación para que, en su caso, realicen propuestas de mejora a los mismos que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción, y III. Elaborarán y adoptarán un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental”.

Con los resultados que logre el Comité Rector se fortalece la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización, en un contexto inclusivo, como subsistema, del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ya estudiados el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización; es posible, en el apartado que sigue, analizar la relación que surge entre los actores involucrados en el proceso de fiscalización superior para la prevención y combate a la corrupción, y en el de Rendición de Cuentas, es decir, la que existe entre: la Administración Pública y la Cámara de Diputados, la de la Cámara de Diputados y la Ciudadanía, y la de la Ciudadanía y la Auditoría Superior de la Federación.

Capítulo 4. Vínculos entre los agentes involucrados en la Rendición de Cuentas

Como se vio en los capítulos anteriores, uno de los temas que más interesa a la ciudadanía es el exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público, debido a la alta percepción de los problemas de corrupción. Para tal efecto, este capítulo estudia a los agentes involucrados en la Rendición de Cuentas y las relaciones entre ellos, siendo los siguientes:

- La Administración Pública y la Cámara de Diputados.
- La Cámara de Diputados y la Ciudadanía.
- La Ciudadanía y la Auditoría Superior de la Federación.

Esto debido a que se interesa estudiar la forma en que se administra el recurso público mediante el proceso de fiscalización superior, de acuerdo al gráfico 6:

Lo anterior significa que la Administración Pública se relaciona con la Cámara de Diputados en la función de que el Estado es el responsable de satisfacer el interés público. Así, la relación entre la Cámara de Diputados y la Ciudadanía comienza cuando el diputado, actúa por delegación en nombre del ciudadano, persiguiendo el diputado los objetivos del ciudadano. Entonces, la relación entre la Auditoría Superior de la Federación y la sociedad se basa en el exigir rendir cuentas respecto de los resultados de la fiscalización de los recursos públicos.

4.1 Relación Administración Pública y la Cámara de Diputados

De acuerdo a lo planteado en el Capítulo 1, se toma para efectos de este trabajo a la escuela alemana que define al conjunto de órganos gubernamentales como integrantes de la Administración Pública, es decir, según Granados Covarrubias, este grupo de órganos realizan las funciones gubernamentales del Estado "...sin importar en qué poder se encuentran encuadrados —legislativo, ejecutivo y judicial-..."⁵⁷ como Administración Pública.

Por tanto, para el caso que nos ocupa, es posible relacionar la Administración Pública con la Cámara de Diputados, ya que esta última al ser integrante del Poder Legislativo, es parte de los órganos que realizan funciones gubernamentales del Estado, y por ende, de la Administración Pública.

De acuerdo a Mario Villarreal Díaz en *La rendición de cuentas en la administración pública en México*, uno de los temas que más interesa en México es "...referente a la calidad en la administración pública en todos sus niveles. Tal parece que la tendencia mundial en el crecimiento en las reformas que buscan eficiencia y transparencia en el manejo de los asuntos públicos nos ha alcanzado".⁵⁸

Esta tendencia mundial en la búsqueda de mayor eficiencia en el manejo de los asuntos públicos va de la mano con la Rendición de Cuentas, que de acuerdo a Villarreal Díaz la Rendición de Cuentas o *Accounta-*

57 Granados Covarrubias, Manuel. *La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública*. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ídem, pág. 36

58 Villarreal Díaz, Mario. *La rendición de cuentas en la administración pública en México*, en *Entorno Económico*. Centro de Investigaciones Económicas Universidad Autónoma de Nuevo León, Vol. XXXVIII, número 225, Nuevo León, Monterrey, 2000, pág. 1. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/8634/1/La%20rendicion%20de%20cuentas%20en%20la%20administracion%20publica%20en%20Mexico.pdf>. Fecha de consulta: 17/07/2017

bility es "...la obligación de tomar responsabilidad ante los resultados esperados de determinada acción política pública y a la capacidad que tienen los ciudadanos para revisar o pedir cuenta acerca de las acciones de las entidades o dependencias gubernamentales...".⁵⁹

Entonces, la Cámara de Diputados al ser la representación del pueblo atiende a esta definición, es decir, a la obligación de tomar responsabilidad ante los resultados esperados, pero también como parte de la asociación entre instancias gubernamentales (horizontal y vertical), en donde los acuerdos de cooperación entre instancias del mismo nivel son Rendición de Cuentas horizontal, y entre diferentes niveles de gobierno son Rendición de Cuentas vertical.

De acuerdo a este mismo autor, se distinguen 3 tipos de relaciones, "...(1) rendición de cuentas a los ciudadanos (2) entre las instancias asociadas y (3) dentro de las instancias asociadas a sus propios órganos de gobierno... esta rendición de cuentas puede darse en tres sentidos: legal, profesional y político".⁶⁰

En el caso que nos ocupa, a la Cámara de Diputados, como integrante del Poder Legislativo, le corresponde la Rendición de Cuentas horizontal en los tres tipos de relaciones, específicamente en el sentido legal, como lo ejemplifica Villarreal Díaz "En el caso de las relaciones legales, estas implican la participación de un organismo externo con alto grado de control y escrutinio, como el Poder Legislativo puede hacer al Ejecutivo", en el sentido profesional "...se derivan de fuentes internas, teniendo un bajo nivel de control y un alto nivel de discreción" y el sentido político "...se originan en fuentes externas, pero tienen un nivel de control muy bajo".⁶¹

Entonces concluimos que:

- De acuerdo a la definición de Administración Pública referida en el Capítulo 1, que cita Moreno Rodríguez a la Real Academia Española de la Lengua "...la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función".⁶²

59 Ídem

60 Ídem, pág. 2

61 *Ibidem*

62 Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México. Ídem*, pág. 88.

- El Poder Legislativo, de acuerdo a la teoría tradicional de la división de poderes o de funciones, le corresponde la legislación y tomando como referencia a la teoría general de derecho, al legislativo, es responsable de la creación de las normas jurídicas.
- Por lo tanto, el vínculo de la Administración Pública y la Cámara de Diputados se basa en la función del Estado de satisfacer las necesidades de la sociedad, es decir, del interés público.
- Entonces al ser la Administración Pública la encargada de la gestión de los asuntos de interés público, y la Cámara de Diputados la que representa al pueblo y sus intereses, es muy notoria la relación que existe entre la Administración Pública y la Cámara de Diputados, lo que debe fortalecer el proceso de Rendición de Cuentas, siendo el ciudadano quien exige le rindan cuentas y el gobernante quien debe rendirlas.

4.2 Relación Cámara de Diputados y Ciudadanía

Ya visto en el apartado anterior el vínculo entre la Administración Pública y la Cámara de Diputados, es más fácil asimilar la relación que existe entre la Cámara de Diputados y la Ciudadanía. Para ello es importante estudiar la relación de tres actores principales, que de igual forma son indispensables para que la sociedad pueda desarrollar su función en la Rendición de Cuentas.

Uno de los autores que ha escrito sobre esta relación es Guillermo O'Donnell, quien en su obra *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa* sugiere que el estudio de este tema inicie desde el régimen, que para el caso de nuestro país, le corresponde el democrático.

La Teoría de la Agencia conforme la explica O'Donnell, funciona al involucrarse los siguientes actores:

- El Estado.
- El régimen.
- El agente.

Es decir, para el caso de México los actores en el mismo orden referido son los siguientes:

- El Estado mexicano.
- El régimen democrático.
- Los ciudadanos.

Estos en dos niveles de actuación:

- El nivel micro para el ciudadano.
- El nivel macro para el Estado.

Martin D'Alessandro escribe en su ensayo *Sobre la democracia, la agencia y el Estado*, algunas notas a partir de la teorización de Guillermo O'Donnell que "...El libro empieza por el nivel medio, el régimen. Por supuesto las elecciones deben ser limpias —esto es, competitivas, libres, igualitarias, decisivas, inclusivas e institucionalizadas—, pero para que ello sea probable —y para que el derecho a participar sea efectivo— deben existir ciertas condiciones —a garantizar por el Estado— adyacentes al mero régimen. Según O'Donnell, para el funcionamiento de la democracia son necesarias ciertas libertades concomitantes a las elecciones. Algunas son básicas, como las de expresión, asociación e información, pero otras varían con el tiempo y el espacio, por lo que son indecibles a priori y es necesario evaluarlas inductivamente".⁶³

Para efectos del tema que atañe a este trabajo, es indispensable tomar en cuenta que en la democracia, ya que es el régimen que se estudia, existen dos partes involucradas, es decir, quien exige le rindan cuentas y quien representa a quien exige cuentas. En un régimen democrático los ciudadanos eligen por medio de mecanismos de participación (voto) para dar mayor legitimidad a los servidores públicos que los representan.

Lo anterior implica un sistema electoral, en el que los procesos deben guiarse por la legitimidad, y es aquí en donde el ciudadano y el Estado aparecen con un rol de mucha importancia, ya que por un lado el ciudadano debe ejercer sus garantías de libertad al momento de elegir y, por el otro, el Estado es el responsable de garantizarlo.

Por tanto, como lo marca O'Donnell, en este tipo de régimen hay dos elementos ya referidos:

63 D'Alessandro, Martín. *Sobre la democracia, la agencia y el Estado. Algunas notas a partir de la teorización de Guillermo O'Donnell*. Número 8, PolHis, Buenos Aires, Argentina, 2011, pág. 252. Disponible en: http://archivo.polhis.com.ar/datos/polhis8_DALESSANDRO.pdf. Fecha de consulta: 17/07/2017

- El primero, es el agente a nivel micro.
- El segundo, es el Estado a nivel macro.

A nivel micro se presume que el agente, como ciudadano, tiene la capacidad moral y el raciocinio necesario al tomar decisiones políticas, entonces el contexto al que se hace referencia es un régimen democrático político, al que de acuerdo a D'Alessandro que cita a O'Donnell, lo conceptualiza como "...la apuesta de unos (ego) por permitir que otros (álder) decidan quién debe gobernar...".⁶⁴

A nivel macro figura una organización, el Estado, que funge en la toma de decisiones colectivas en la búsqueda del bienestar de sus ciudadanos y de alguna forma complementa con un sistema legal al nivel micro, ya que debe prever mecanismos que logren la protección de los derechos, garantías y libertades.

Es así que la interrelación entre el régimen democrático y la ciudadanía, apoyados de la Rendición de Cuentas, conlleva forzosamente la intervención del Estado, y si es necesario, mediante el cumplimiento del Derecho Penal. Esto no significa que la fuerza sea un mecanismo impuesto para solucionar los conflictos que nacen de esta relación, sino que el papel del Estado obtenga su forma constitutiva, es decir, como un Estado democrático de derecho.

Con lo anterior es posible reforzar el tema del apartado anterior, es decir, la interacción del Estado, mediante la Administración Pública y la ciudadanía mediante la Cámara de Diputados y, comprender mejor la relación que existe entre la Cámara de Diputados o Cámara Baja y la Ciudadanía, que no es más que la participación de la ciudadanía en el exigir le rindan cuentas.

La relación entre la Cámara de Diputados y la Ciudadanía comienza cuando el agente siendo en este caso el diputado, actúa por delegación en nombre de otro, es decir, del principal, en este caso el ciudadano, persiguiendo el diputado los objetivos del ciudadano.

Así lo define Villarreal Díaz, cuando cita a Milgrom y Roberts "...un individuo —el agente— actúa por delegación en nombre de otro —el principal— y se supone que el primero persigue los objetivos del segundo".⁶⁵

64 *Ibidem*

65 Villarreal Díaz, Mario. *La rendición de cuentas en la administración pública en México*. Ídem, pág. 2

Entonces, si los legisladores son la representación del pueblo, existe un vínculo directo con la ciudadanía. La Rendición de Cuentas cobra importancia cuando, y de acuerdo a Villarreal Díaz "...el problema surge cuando el principal y el agente tienen objetivos individuales diferentes y el principal no tiene elementos necesarios para determinar si las acciones del agente persiguen sus objetivos o los propios de este. Este tipo de relaciones son comunes:...en la relación gobierno-ciudadanos",⁶⁶ ya que es un mecanismo que coadyuva a tener el camino para determinar lo conducente.

4.3 Relación Ciudadanía y Auditoría Superior de la Federación

El régimen democrático en México ha mostrado cambios en el siglo actual, es decir, se ha notado una transición hacia una democracia participativa, lo que resulta en una correlación del contexto público y privado, específicamente con los ciudadanos.

Es así que la ciudadanía tiene injerencia en diversos temas, en el caso que nos ocupa, en el proceso de fiscalización superior. Lo innovador de este fenómeno es que trabaja de forma transversal con el objetivo de fortalecer los intereses de los ciudadanos, en lo que respecta al proceso de fiscalización, protegiendo el buen aprovechamiento de los recursos públicos.

Para lograr este fin, el de velar por un debido proceso de fiscalización, existen instancias en los tres niveles de gobierno, encargadas de verificar la efectividad de esta gestión, por ejemplo, a nivel federal México cuenta con la Auditoría Superior de la Federación y a nivel estatal con las Entidades de Fiscalización Superiores Locales. Estas instancias son las responsables de que dependa de su correcto quehacer la confianza de la ciudadanía en las instituciones mexicanas.

Es evidente que para que esto suceda se utilicen mecanismos de Rendición de Cuentas, ya que su labor como ciudadanía se basa en una continua vigilancia y exigencia de solicitar información de cómo es que se administra el recurso público, por tanto, la información debe, sin lugar a dudas, ser veraz y oportuna.

66 *Ibidem*

La participación ciudadana se relaciona con el término de control ciudadano (al observarse desde la trinchera de la sociedad); lo que dirige al tema de los derechos de los ciudadanos, pero también las obligaciones que tienen los ciudadanos respecto de su intervención en el sector público, que en la mayoría de los casos esta intervención tiene que ser, forzosamente, mediante los representantes elegidos a través del voto popular; por tanto, de una u otra forma, es decir, ya sea directamente por medio de comités de participación ciudadana, o indirectamente por medio de los representantes políticos, el control social es una forma de exigir una Rendición de Cuentas.

La aplicación de lo anterior en los procesos de fiscalización, se fortalece comúnmente con las quejas y denuncias a los servidores públicos que no cumplen con su labor en pro del bienestar de la comunidad, es decir, si las conductas de los responsables de ejercer las funciones en beneficio de la sociedad se desvían justamente de esta idea, del interés colectivo, el control ciudadano cobra importancia al ser el medio por el cual los individuos logran exigir cuentas.

En el país, un ejemplo de ello son las Contralorías Sociales, como mecanismos con los que cuenta la sociedad civil en su activa participación en la gestión fiscalizadora, y como cimiento de una Administración Pública sana y orientada al bienestar del ciudadano, es decir, debido a que el erario público es para y del pueblo.

El Estado mexicano se organiza con la sociedad para que las relaciones funcionen; es decir, éste toma un papel de regulador, apoyado de la unión del pueblo y de sus instituciones públicas. Como ejemplo de esta función, se observa dentro de los objetivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los fines del Estado, tales como promover la prosperidad, servir a la comunidad, garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos, defender la independencia y la integridad territorial, entre otros.

La ciudadanía, como ya se comentó en las secciones anteriores, ha coadyuvado para que hoy en día el país cuente con leyes que tienen como objetivo prevenir y combatir la corrupción en el campo de la fiscalización superior.

Es así que el papel del ciudadano en el Sistema Nacional Anticorrupción materializa esta correlación, entre las autoridades fiscalizadoras y los ciudadanos, ya que mediante la participación ciudadana exige una mayor Rendición Cuentas (en una democracia representativa), al dele-

gar el poder en sus representantes y crear un vínculo con su gobierno, es decir, la función de la sociedad civil es asegurar justamente sus obligaciones en este contexto.

De acuerdo a Enrique Peruzzotti en su Ponencia para la XVII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores *Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina*, la Rendición de Cuentas es una relación que se caracteriza por lo siguiente: "...1) en primer lugar, la rendición de cuentas es externa, es decir, supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización, 2) en segundo lugar, toda rendición de cuentas supone una interacción o un intercambio bidireccional (la demanda de respuestas, una respuesta, y eventualmente la rectificación), 3) la rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones." ⁶⁷

De esta cita se observa en el punto número 1 que la Rendición de Cuentas al suponer control y supervisión de alguien externo, forzosamente implique la participación de la ciudadanía, para que en efecto se pueda hablar de Rendición de Cuentas. En lo que respecta al punto número 2, supone que para que sea Rendición de Cuentas exista una interacción, por un lado quien demanda y por el otro quien atiende a esa demanda, por tanto, bajo esta característica fortalece el papel del ciudadano al ser el demandante en este proceso. Sobre el punto 3, concluye las funciones de un tercero (autoridad) que apoya al ciudadano, en el proceso de Rendición de Cuentas, y fortalece la existencia natural del derecho del ciudadano de exigir cuentas y de ser el caso, de sancionar.

El vínculo entre la ciudadanía y las autoridades fiscalizadoras resulta en beneficios para las tareas de control, tanto el de la participación ciudadana sobre las autoridades fiscalizadoras, como el que surge de las autoridades fiscalizadoras sobre las instancias gubernamentales (que se encuentren dentro de su ámbito de competencia); ya que se establecen

67 Peruzzotti, Enrique. *Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales Universidad Torcuato Di Tella, Santo Domingo, República Dominicana, 2007, pág. 4. Disponible en: <http://congreso.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/peruzzottirendicion-de-cuentas-participacion-ciudadana-y-agencias-de-control-en-america-latina.pdf>. Fecha de consulta: 16/06/2017

mecanismos de vigilancia cívica que al mismo tiempo fortalecen la confianza en las instituciones.

Confianza, que en la realidad del país es desconfianza; por lo que resulta indispensable que el papel del ciudadano ayude a establecer vínculos que admitan un avance real y eficiente en el perfeccionamiento de mecanismos de Rendición de Cuentas, que impacten positivamente en las instituciones que nacen de un régimen democrático participativo.

La relación entre la Auditoría Superior de la Federación y la sociedad se basa en el exigir a los funcionarios de esta institución, rendir cuentas respecto de su trabajo y de solicitar sanciones, de ser el caso de no realizar conforme derecho sus funciones.

Se puede decir, que la base de esta relación es en torno a una cultura de mayor transparencia y Rendición de Cuentas respecto de la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, por tanto depende de la confianza que tenga la sociedad en esta institución.

Según un estudio encabezado por el Dr. Fernando Castañeda Sabido, titulado *La percepción de la Auditoría Superior de la Federación en la sociedad*, que tuvo como objetivo "...conocer la percepción que existe en el entorno nacional sobre la actuación y resultados de... la... Auditoría Superior de la Federación..."⁶⁸ y fundamentada con los resultados de una encuesta sobre la percepción del trabajo y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación "...en torno a la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas entre la población mexicana..." que se desarrolló en los ámbitos la ciudadanía en general y en un segmento especializado, realizada por el Centro de Estudios de Opinión Pública de la Facultad de las Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México, se observa entre sus consideraciones finales lo siguiente:

1. La ciudadanía tiene muy escasa información sobre la Auditoría Superior de la Federación. Este resultado es atribuible a un bajísimo interés de la población en general, sobre los asuntos relativos a la rendición de cuentas.
2. Existe una clara relación entre el nivel educativo de la población y su aprecio, al menos declarado, por la rendición de cuentas del sector público.

68 Auditoría Superior Federación. *La percepción de la ASF en la sociedad*. Centro de Estudios de Opinión Pública-Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 1. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/CEOP_doctocomp.pdf. Fecha de consulta: 19/03/2017

3. La credibilidad de la Auditoría Superior de la Federación entre el segmento especializado es sumamente alta: un 75% señala que sí tiene credibilidad, más un 12% que afirma que tiene algo de credibilidad, lo que arroja un total del 87%. 4. La percepción sobre la institución en el sector especializado es buena en un 50% y muy buena en un 19%, haciendo un total del 69%. Esta percepción es similar a la que tiene el Instituto Federal Electoral y por ello, puede considerarse a la Auditoría Superior de la Federación como una institución bien calificada.
4. Es muy probable que esta calificación se fundamente, respecto del sector especializado, en la apreciación de imparcialidad e independencia de las actuaciones de la Auditoría Superior de la Federación, ambas con estimaciones positivas de un 72 y 74% respectivamente.
5. De la mayor relevancia es el dato obtenido en el 33% de los diputados entrevistados, quienes no supieron contestar a qué Poder pertenece la Auditoría Superior de la Federación. Es un dato verdaderamente alarmante.
6. Altamente calificado resultó el desempeño del personal de la Auditoría Superior de la Federación, el que se considera que tiene capacidad suficiente, aplica rigurosamente las leyes y normas, y actúa con efectividad, integridad y eficiencia, siendo éstas las opiniones predominantes que efectuó el sector especializado. Las calificaciones obtenidas, entre un 68 y un 83% en estos rubros, acreditan el valor del personal de la institución.
7. Es también relevante el dato obtenido respecto a la utilidad de las acciones de la Auditoría Superior de la Federación. Entes auditados, órganos de control interno y auditorías estatales, señalan que la Auditoría Superior de la Federación ha contribuido a mejorar los procedimientos administrativos, introducir mejoras para el cumplimiento de objetivos, evaluar el cumplimiento de los programas y promover una cultura de rendición de cuentas.
8. Finalmente, aunque de forma genérica, los ciudadanos aprecian el trabajo de la institución, por sus resultados en algunos asuntos concretos, como el caso del Pemexgate y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, y señalan que deben de continuarse revelando a la opinión pública los asuntos de desvío de recursos públicos y corrupción más relevantes”.⁶⁹

69 ídem, págs. 12 y 13

Conforme a lo citado se puede concluir que la relación Auditoría Superior de la Federación y ciudadanía es buena conforme a los puntos 1, 3, 4, 7 y 9, ya que la credibilidad que tiene la sociedad especializada en temas de fiscalización en torno a la Auditoría Superior de la Federación es alta, así como una calificación sobresaliente del desempeño del personal fiscalizador, y a que los ciudadanos reconocen positivamente los resultados de ésta.

Lo delicado es que esta percepción surge en un contexto en el que el universo encuestado tiene poca información sobre la Auditoría Superior de la Federación (como lo marca el punto 1), y peor aún (como lo cita el punto 6) en donde el 33% de los legisladores entrevistados, desconoce el poder al que pertenece la Auditoría Superior de la Federación, siendo ellos corresponsables de esta actividad.

Esto debido a que la Rendición de Cuentas no es lo mismo que el Derecho de Acceso a la Información, es decir, se considera que la Rendición de Cuentas fortalece al concepto estipulado en el artículo 6 constitucional, pero no necesariamente se integra el Derecho de Acceso a la Información a la Rendición de Cuentas.

La Rendición de Cuentas, al suponer una relación dual, tiene la forma de exigir, juzgar y sancionar, en el caso que nos ocupa, el ejercicio de las funciones y el uso de los recursos públicos destinados para cumplir con estas funciones.

Es así que la Rendición de Cuentas necesita ser reforzada y respaldada constitucionalmente como un derecho fundamental, ya que implica que la ciudadanía conozca cómo se administran los recursos públicos y participe en los asuntos del Estado.

Conclusiones

- Con el objetivo de comprobar la hipótesis: En México, derivado del aumento de la corrupción, la demanda ciudadana se ha enfocado en exigir cuentas respecto de cómo es que se administra el recurso público, esto en el proceso de fiscalización superior, por tanto, es importante considerar a la rendición de cuentas como derecho fundamental en la Carta Magna.
- Debido a que la propuesta que se hace (de incorporar a la Rendición de Cuentas como derecho fundamental en la Carta Magna) es en materia legislativa, se consideró necesario abordar desde la perspectiva jurídica y conceptual a las nociones clave esenciales: la división de Poderes, la Administración Pública, el Poder Legislativo, la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación, los Derechos Humanos y la Rendición de Cuentas.
- México al ser un país democrático que elige mediante mecanismos de participación (voto) a sus representantes, específicamente a los que conforman la Cámara de Diputados, y esta Cámara al ser conocida como Cámara Baja y de representación popular, tiene sin lugar a dudas, que atender la demanda ciudadana.
- En el caso que nos ocupa, la demanda ciudadana se centra en terminar con actos de corrupción que surgen del mal uso de los recursos públicos destinados para que los servidores públicos realicen sus funciones. Ante tal demanda, el gobierno mexicano se dio a la tarea de responder con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización.
- Además de los esfuerzos realizados por el gobierno, es necesario ir más allá, es decir, atacar el fondo del problema, ya que los ciudadanos cuentan con mecanismos de control y vigilancia, que refuerzan la democracia, tales como la participación ciudadana, la transparencia y la

Rendición de Cuentas, así como derechos humanos que fortalecen estos mecanismos, como lo es el Derecho de Acceso a la Información.

- Después de analizar el alcance del Derecho de Acceso a la Información se concluye que éste necesita ser complementado con los atributos de la Rendición de Cuentas, es decir, al convertir la Rendición de Cuentas como derecho fundamental, se garantiza la relación de los dos sujetos involucrados (como se vio anteriormente con el modelo de Ayllón y Merino) A y B, en un marco jurídico que forzosamente, en un contexto democrático debe contemplar al tercer sujeto, considerado C.
- Esto debido a que el Derecho de Acceso a la Información puede resultar unilateral y la Rendición de Cuentas debe ser dual, por tanto, si se considera la Rendición de Cuentas como un derecho fundamental, implica un trabajo que al final atribuye la facultad de sancionar.
- Es importante mencionar, que el tema principal de este Trabajo Final de Máster no sería tan claro sin la contribución de diversos sucesos que han coadyuvado en repensar que la Rendición de Cuentas debe ser considerada un derecho humano. Es decir, gracias a modificaciones constitucionales que se han realizado anteriormente, tal como lo comentan Ayllón y Merino, en particular aquellas que han modificado los artículos 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134, mismas que conforman este nuevo diseño constitucional. Seguiremos una lógica simple ligada a los pilares necesarios de la rendición de cuentas: para que haya acceso a la información, debe haber información; para que haya revisión de cuentas, debe haber cuentas; para que haya sistemas de responsabilidades, debe haber responsables.
- Para que exista un respaldo jurídico de los ciudadanos respecto de que en el exigir cuentas a los servidores públicos de cómo administran el recurso público destinado para cumplir sus obligaciones, y en caso de que se detecte un uso inadecuado, es indispensable que el ciudadano cuente con un derecho específico en esta materia. Ya que como dicen Ayllón y Merino, para que haya sistemas de responsabilidades debe haber responsables, entonces es necesario que los afectados de estas responsabilidades tengan la vía de exigir, juzgar y sancionar.
- Dentro de las consideraciones finales, se concluye que es necesario reformar los artículos 6 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se incorpora a la Rendición de Cuentas como un derecho fundamental, de acuerdo al gráfico 7 que se muestra a continuación.

Gráfico 7

| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 6 | |
|---|--|
| Redacción actual | Redacción propuesta |
| <p>Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.</p> <p>...</p> <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I al VIII...”</p> <p>“...</p> <p>El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.</p> <p>B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:</p> <p>I al VI...”</p> | <p>Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información y de Rendición de Cuentas será garantizado por el Estado.</p> <p>Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a solicitar, buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.</p> <p>...</p> <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I al VIII...”</p> <p>“...El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer el derecho a la rendición de cuentas del Estado Mexicano.</p> <p>B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:</p> <p>I al VI...”</p> |

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Artículo 8

| Redacción actual | Redacción propuesta |
|---|---|
| <p>Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p> <p>...”.</p> | <p>Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición y del derecho a la rendición de cuentas, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p> <p>...”.</p> |

Fuente: elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bibliografía

- Aguilar Cuevas, Magdalena. *Las tres generaciones de los Derechos Humanos*. Revista 30, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016.
- Auditoría Superior Federación. *La percepción de la ASF en la sociedad*. Centro de Estudios de Opinión Pública-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Auditoría Superior de la Federación. *¿Quiénes somos? Misión y Visión*. 2017.
- Auditoría Superior de la Federación. *Plan Estratégico de la ASF (2011-2017)*. 2011.
- Auditoría Superior de la Federación. *Sistema Nacional de Fiscalización*. 2017.
- Carmona Tinoco, Jorge Luís. *La división de poderes y la función jurisdiccional*. Número 7-8, Revista Latinoamericana de Derecho, Biblioteca Jurídica Virtual, Ciudad de México, 2007.
- Casar, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. Número 241, Universidad Nacional Autónoma de México –Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2010.
- Colegio Nacional Politólogos. *Una definición de la Administración Pública*. Asociación de Profesionales Diplomados en Gestión y Administración Pública, México, 2009
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *¿qué son los derechos humanos?*. 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.
- D'Alessandro, Martín. *Sobre la democracia, la agencia y el Estado. Algunas notas a partir de la teorización de Guillermo O'Donnell*. Número 8, PolHis, Buenos Aires, Argentina, 2011.

- Granados Covarrubias, Manuel. *La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Editorial Talleres de Géminis Editores e Impresores, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2014.
- Gutiérrez Jiménez, Paulina. *El Derecho de Acceso a la Información Pública. Una Herramienta para el Ejercicio de los Derechos Fundamentales*. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Ciudad de México.
- Huaco Palomino, Marco Antonio. *Laicidad, un Principio Constitucional*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas Región Andina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bolivia, Embajada de España en Bolivia y Agencia Española de Cooperación Internacional, 2007.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Índice de Percepción de la Corrupción 2016 vía Transparencia Internacional*. 2016.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México, 2016.
- Izunza Vera, Ernesto y Ocejo Rojo, Almudena. *Participación ciudadana y rendición de cuentas*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Ciudad de México, 2008.
- López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio. *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2010.
- Márquez Gómez, Daniel. *La Función de Fiscalización: Avances, Retrocesos y Proyecciones a la Luz de la Reforma de 2009*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980.
- Open Government Guide. *Derecho a la Información*. Open Gov Guide, Ciudad de México, 2011.
- Ordoñez, Jaime. *Transparencia, rendición de cuentas y derechos humanos*. Cuaderno Pedagógico 7, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2008.
- Organización de las Naciones Unidas. *Historia de la Redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- Peruzzotti, Enrique. *Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Santo Domingo, República Dominicana, 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2da edición, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Argentina, Buenos Aires, 2004.

- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición, Editorial Espasa, España, 2001.
- Salazar Ugarte, Pedro y Capdevielle, Pauline. *Para entender y pensar la laicidad*. Volumen I, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2013.
- Serrano Figueroa, Rafael. *Estructura del Congreso de la Unión en México –Discusión sobre el Sistema Bicameral o Unicameral-*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- Soria Torres, Víctor Manuel. *El Derecho de Acceso a la Información Pública. Una Herramienta para el Ejercicio de los Derechos Fundamentales*. Orden Jurídico, Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2004.
- Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*. Primera edición, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 2002.
- Villarreal Díaz, Mario. *La rendición de cuentas en la administración pública en México*. Entono Económico, Centro de Investigaciones Económicas Universidad Autónoma de Nuevo León, Vol. XXXVIII, número 225, Nuevo León, Monterrey, 2000.

Nuevas atribuciones de la
Auditoría Superior de la Federación
para combatir la corrupción

Maestro Isaac Rojkind Orlensky

Introducción

A partir de la constitución del México independiente los funcionarios públicos que se responsabilizaron de dar sentido, orientación y atención a las obligaciones sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impulsaron estrategias y políticas públicas en materia de salud, educación y empleo.

Este ejercicio de gestión pública realizado por más de 80 años permitió que en México se incorporará a una dinámica de crecimiento y desarrollo sostenido que a su vez estableció las bases para romper con cualquier intento de tensión social.

También, durante esos años el Partido Revolucionario Institucional ostentó el poder político y económico, así la sociedad mexicana aceptó su modelo de organización política siempre y cuando se viese beneficiada. Esto significó que a pesar de que existían los diezmos vinculados a los procesos políticos, económicos y administrativos se aceptaron siempre a cambio de la obtención de beneficios sociales.

La corrupción es un tema de reciente estudio y preocupación de la comunidad internacional, se reconoce este fenómeno como una plaga que distorsiona los mercados, incrementa los costos y limita las disponibilidades para la atención de las demandas y necesidades sociales.

Los estudios que analizan las causas y soluciones de la corrupción afirman que este fenómeno tiene un origen multifactorial provocado por la baja calidad educativa, altos niveles de pobreza, la necesidad de un

reconocimiento social por parte de algunos miembros de la sociedad y la imposibilidad de generar un modelo político- económico que provoque un esquema de movilidad social, entre otros.

La concentración del poder político y económico en México se agotó después de algún tiempo e inicia una competencia tribal por el control y manejo de estos beneficios a partir del año 2000 con la transición democrática.

Previo a este año, no existía institución alguna dedicada, de manera concreta, a trabajar contra la corrupción y la razón de esta circunstancia es que no formaba parte del interés público. Fue justo en año 2000 con la transición política y con la creación de la Auditoría Superior de la Federación que la sociedad empieza a privilegiar la necesidad de conocer los malos manejos públicos e inicia una alerta social sobre este fenómeno.

En estos 18 años de vida de la Auditoría Superior de la Federación, este órgano de fiscalización superior se ha encargado de hacer públicas las irregularidades en que han incurrido funcionarios e instituciones de la administración pública centralizada. Este esquema de difusión fortaleció la imagen de la Auditoría Superior e inició una etapa en la cual la sociedad interpretó que nuestro país estaba plagado de corrupción y este hecho es ratificado por Transparencia Mexicana a través del índice de percepción de corrupción.

Hoy en día la Auditoría Superior de la Federación enfrenta a un nuevo paradigma, se cuestiona su capacidad resolutoria toda vez que no ha concretado resultados punitivos significativos en contra de servidores públicos frente a las expectativas que generó. Hay una razón para ello, el titular de este organismo tomó la determinación de hacer públicas observaciones en las que existía presunción de daños y perjuicios al erario federal cuando los procedimientos de atención no habían sido agotados administrativa y penalmente; es decir, la Auditoría se anticipó a hacer pública información sin haber agotado los trámites correspondientes.

La sociedad mexicana percibe que hay una corrupción desbordante, que existe una impunidad incontrolable y exige a la Auditoría que sea contundente frente a esta plaga.

México a partir del 2003 asumió el compromiso internacional de combatir la corrupción y ha trabajado arduamente para ello, estableciendo

las bases legales para impulsar una coordinación interinstitucional para combatir este mal por conducto del hoy denominado Sistema Nacional Anticorrupción.

A lo largo de nuestro trabajo explicaremos, como lo han analizado los expertos, que el origen de la corrupción es multifactorial; que en México se han impulsado políticas públicas para atender las obligaciones sociales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que la sociedad mexicana, previo al año 2000 reconocía la existencia de la corrupción pero que no le era importante en tanto se atendiesen sus demandas y necesidades; que la transición democrática en México hizo explícito el fenómeno de la corrupción y que la Auditoría Superior debe adoptar un papel importante en su contención.

Lo cierto es que si existe un interés en que la Auditoría Superior asuma un nuevo rol para combatir la corrupción debe transformarse. Se requieren modificaciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al Reglamento Interior de la Institución para que, además de fiscalizar pueda asumir un papel preponderante frente a este fenómeno.

Los cambios deben permitir, entre otros:

- Fiscalizar los recursos a tiempo real,
- Fiscalizar los procedimientos de contrataciones públicas durante su implementación,
- Analizar los procedimientos de toma de decisión para la implementación de nuevos programas, los costos implícitos y las características de los grupos interesados en participar en ellos.

El estudio que nos ocupa hoy está conformado por seis capítulos, el primero, un marco teórico que nos ayuda a definir y aclarar el concepto de “Corrupción” así como sus diversas causales. El segundo, contempla la evolución económica y social de México a lo largo de 80 años, para contextualizar los postulados y supuestos que los autores motivan en sus teorías. El tercero, hace referencia a las reformas del marco legal que rige el combate a la corrupción y que surge a partir del año 2000. El cuarto, hace referencia al lugar que debe ocupar la Auditoría Superior de la Federación para combatir la corrupción en México. El quinto, incorpora una propuesta de líneas estratégicas para que la Auditoría Superior de la Federación asuma un papel importante en el combate a la corrupción y finalmente un sexto apartado de consideraciones finales en el que se hace una breve síntesis del contenido del texto.

Capítulo 1. Marco teórico

La corrupción es uno de los males a los que se enfrentan el mundo para entenderlo se requiere definirlo e identificar las causas que lo provocan. Este es un tema de gran debate y hay visiones distintas y complementarias que lo explican.

A continuación se presentarán algunas definiciones y causas, según los expertos en la materia:

Definición

La palabra corrupción viene del latín *corruptio* (acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, también acción de dañar, sobornar o pervertir a alguien), compuesto con: El prefijo *con-* (junto, globalmente) que cambia a *cor-* por asimilación, cuando está junto una raíz que empieza con *r*.¹

Por su parte la Real Academia de la Lengua Española define a la corrupción de la siguiente manera:

1. Corrupción: Del lat. *corruptio*, *-ōnis*.²
2. f. Acción y efecto de corromper o corromperse.

1 s/a Etimología de la corrupción, visible en <http://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n> el 4 de enero de 2018.

2 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, España, 2002, pág. 451.

3. f. Alteración o vicio en un libro o escrito.
4. f. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción decostumbres, de voces.
5. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.
6. f. desus. Diarrea.

Kofi A. Annan define a la corrupción de la siguiente manera:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.³

Otra definición de corrupción señala:

La corrupción consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.⁴

Corrupción a gran escala: La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.

Actos de corrupción menores: Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.

Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.

3 Annan Kofi A., <Prefacio>, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2004, disponible en http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

4 Transparencia Internacional, The anti-corruption plain language guide, 2009, disponible en http://issuu.com/transparenciainternacional/docs/ti_plain_language_guide?mode=window&backgroundColor=%23222222

Renato Busquets Sordo define a la corrupción como:

La corrupción es un problema multifacético y complejo con distintas causas y efectos. La corrupción va desde el caso aislado que involucra a un solo burócrata, hasta convertirse en un fenómeno general que origina una serie de distorsiones en la economía.⁵

Causas

1. Francisco J. Laporta, en su ensayo sobre el tema, cita ocho factores que favorecen la corrupción política:⁶
 - Salarios y remuneraciones públicos de muy bajo nivel o carencias importantes relacionadas con el bienestar personal y familiar o con la posibilidad misma de desempeñar un cargo público (falta de medicinas, falta de armamento, carencia de papel en los juzgados).
 - Falta de estabilidad en el empleo (servicio civil de carrera) o determinación arbitraria de condiciones laborales (cambios de adscripción, de sueldos y prestaciones, etcétera).
 - Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de que existan sanciones para las conductas indebidas (impunidad). Este punto es especialmente importante en México, y vale la pena detenerse un poco más en él. Por ejemplo, con datos ofrecidos por la CNDH en un informe especial puede afirmarse que en los últimos once años se denunciaron en México dieciocho millones de delitos. Ahora bien, la tasa de delincuentes sentenciados por la comisión de los delitos es muy baja, inferior al 10%. Por ejemplo, en 2006 se denunciaron 1.580,742 probables delitos. Fueron consignados ante los juzgados de primera instancia 243,617 casos, y se obtuvieron 143,927 sentencias condenatorias. El siguiente cuadro presenta el desglose de estas cifras, entre 1997 y 2008.
 - Sobrerregulación administrativa, que hace imposible o muy costoso para los particulares cumplir con las normas.

5 Renato Busquets Sordo, Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Factores%20que%20propiciaron%20la%20corrupcion%20en%20Mexico,%20Analisis%20del%20soborno%20a%20nivel%20Estatal..pdf>

6 Laporta, Francisco J., "La corrupción política. Introducción general", cit., pp. 26 y 27.

- Conflictos de intereses, es decir, la existencia de “doble lealtad” por parte del agente público, que con su conducta puede obtener beneficios como particular.
 - Magnitud económica en la toma de decisiones; por ejemplo, construcción de infraestructuras, recalificación en el uso de suelo o compra de armamentos.
 - Falta de competencia en determinados sectores de mercado.
 - Falta de organización administrativa, equivalente a ausencia de controles jerárquicos o funcionales.
2. Van Rijckeghem y Weder⁷ encuentran evidencia de que bajos salarios en la burocracia relativos a salarios en el sector privado, son un potencial para corrupción de bajo nivel. Cuando no son pagados lo suficiente en el servicio público, los burócratas se ven orillados a entrar a la corrupción; los incentivos son mayores cuando la probabilidad de ser atrapado es baja. La relación entre salarios y corrupción está relacionada con el costo de oportunidad de los burócratas, pues si los salarios son altos y son sorprendidos en actividades corruptas van a perder más que si sus salarios eran bajos.
3. Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos⁸ sostienen que la corrupción tiene su origen en tres puntos básicos:
- En el poder formal e informal ejercidos sin límites democráticos o jurídicos,
 - En la debilidad o ausencia de instituciones que controlen y sancionen los desvíos de ese poder, y
 - En la ausencia o insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana que le permita a la sociedad vigilar, controlar y sancionar el poder.

7 Van Rijckeghem, Caroline y Weder, Beatrice. (2001), “Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption, and by how much?”, *Journal of Development Economics*, vol. 65, núm. 2, pp. 507-331.

8 Cárdenas García, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de Derecho y Corrupción*, México, Porrúa, 2005.

Capítulo 2. Evolución Económica y Social de México (1824- 2000)

A continuación se hará una breve semblanza del comportamiento económico y social en México desde su independencia hasta el año 2000 con el ánimo de acreditar que los supuestos y postulados formulados por los autores relacionados con la corrupción se manifestaron a lo largo de la historia reciente de México.⁹

Iniciaremos describiendo el ámbito jurídico constitucional del México independiente, ha sido objeto de una paulatina y constante evolución en la protección de los derechos individuales, para ir avanzando hacia una transición y tutela jurídica de los derechos más amplios que se expresan en los derechos sociales. A partir de la Constitución de 1824, se da inicio a la previsión de un esquema de igualdad de oportunidades y libertad individual con lo que se avanza en los conceptos de justicia a los trabajadores, los campesinos y ciudadanos en general.

En los años del nacimiento del México independiente, se vislumbraron las dos grandes corrientes del Siglo XIX que habrían de contender por la hegemonía ideológica y el control político: una emergida de la tradición de los insurgentes liberales republicanos y federalistas, y la otra apoyada en raíces monárquicas y centralistas, donde se ubicaban la elite económica y el alto clero; dos grupos a los que finalmente se les llamó respectivamente liberales o progresistas y conservadores.

9 Rojkind Orleansky, Isaac, Propuesta de un nuevo modelo para mejorar la distribución del ingreso y erradicar la pobreza extrema, UNAM, México, 2001.

En este contexto, las fuerzas conservadoras dictaron en 1836 una Constitución de carácter centralista, significándose este hecho como un retroceso a las ideas progresistas edificadas en 1824. Posteriormente durante la Reforma, precedida por el Plan de Ayutla de 1854, se retomarían las ideas liberales que finalmente terminarían por plasmarse en la Constitución de 1857.

La Carta Magna de 1836, resultado del denominado Tercer Congreso Constituyente, resaltó dentro de su contenido importantes “derechos del hombre”, entre los que se destacaba el libre uso y aprovechamiento de la propiedad, la libertad de tránsito, de imprenta, de seguridad contra aprehensiones ilegales e inviolabilidad del domicilio privado.

La disputa reiterada entre liberales y conservadores en el Siglo XIX, significó la lucha “progresista” a veces federalista, de ideas nuevas y de reforma contra los privilegios del clero, el ejército y el comercio, que se basó fundamentalmente en estos elementos: 1) la separación de la Iglesia y el Estado, 2) la supresión de la fuerza civil para el pago de diezmos, 3) supresión de la universidad, considerada como reducto de ideas conservadoras, 4) la instrucción primaria laica y gratuita y, 5) la confiscación los bienes en poder de la iglesia o de corporaciones eclesiásticas. Lo cual significó que la Reforma liberal se constituyera en el movimiento que abriera el camino para la creación de un programa social.

En la Constitución de 1857, documento inspirado en la Reforma liberal, se contenían diversas disposiciones que se encargaban de regular entre otros, los aspectos relativos a las garantías individuales. Esta legislación se caracterizaba por su inclinación económico-liberal, influenciada por los fisiócratas, quienes basaban su ideología en un sistema económico que atribuía exclusivamente a la naturaleza el origen de la riqueza. De esta forma a través del lema liberal “Dejad hacer, dejad pasar, el mundo va por sí sólo”, se sostenía sólidamente la tesis del Estado, cuyo fin último era la protección del derecho individual.

En el México del Siglo XIX el liberalismo político-jurídico parece alcanzar su mayor nivel y apogeo en el régimen del Presidente Juárez, conforme al carácter ideológico y reformista de su gestión; mientras que el liberalismo económico logra un auge sin precedente durante el régimen porfirista.¹⁰

10 Cfr. Serra Rojas. página 394

Es pertinente destacar que el marco constitucional decimonónico, como sustento básico de la actividad y libertad individual, reflejó avances moderados en los derechos individuales, omitiendo sustancialmente el concepto social de protección económica por parte del Estado.

De este modo, el escenario de México, sobre todo en lo político-social, hacía finales del Siglo XIX, se caracterizó, como lo han señalado Héctor Aguilar Camín, y Lorenzo Meyer, en que el federalismo "...había tomado la forma operativa del cacicazgo; la democracia, el rostro de la dictadura; la igualdad, el rumbo de la inmovilidad social; el progreso, la forma del ferrocarril y la inversión extranjera; la industrialización, la forma de la especulación, la apropiación (ilegal) de bienes que agrandaron caudales sin capitalizar al país".¹¹

La paz porfiriana, sustentada en los conceptos de "orden y progreso" y en un industrialismo impulsado por el grupo de científicos y técnicos allegados al régimen, resultó a la postre sólo un paliativo temporal para las penurias del país en el Siglo XIX. Las huelgas de Cananea en Sonora y de Río Blanco en Veracruz en 1906, junto con las ideas del Partido Liberal en materias laboral y agraria, significaron la semilla del movimiento social radicalizado que se generó a partir de 1910. De esta composición social, emergió en nuestro país la lucha revolucionaria desatada en ese año.

En este sentido, producto del movimiento revolucionario, el Constituyente de 1917 plasmó en la Constitución promulgada en ese mismo año nuevas garantías y derechos que pretendían atender las carencias que en lo individual y social se habían originado; impulsándose modelos innovadores de regulación en materia agraria, propiedad de la tierra, del trabajo y los relativos a la seguridad social que se fueron incorporando paulatinamente.

Es plenamente reconocido hoy por un amplio sector de constitucionalistas que: "...el nuevo derecho constitucional, es decir, el que se dio a partir de la Constitución mexicana de 1917, difiere sustancialmente del anterior a ella por el contenido eminentemente social que lo nutre, y que transformó, casi por completo, a imagen y esencia de este último... habiendo captado las innegables bondades de las leyes fundamentales de 1824 y 1857. Supo dar una serie de pasos hacia delante que habrían de desembocar en la ruptura de la estructura política clásica de

11 Cfr. Aguilar Camín / Lorenzo Meyer. 1999., páginas. 11-12.

las constituciones, para incrustar el elemento social. Consagró así... los principios del pensamiento liberal, diluidos empero en esa esencia de justicia social que informa su contenido”.¹²

Lo anterior invita a la reflexión sobre los esfuerzos que en materia legislativa ha emprendido el Estado mexicano para atender, al menos jurídicamente, la legalidad, equidad y justicia social ante la ley.

A raíz de la promulgación de la Constitución de 1917, la política social del Estado Mexicano, se ha caracterizado por sus intensos matices benefactores; como consecuencia de este nuevo esquema constitucional, “... los derechos individuales... habrían de conjugarse armoniosamente con los intereses sociales, a través de la necesaria supeditación de aquéllos a éstos...”.¹³

Bajo este escenario, la transición del “Estado gendarme” a “Estado benefactor” ha implicado una serie de transformaciones jurídicas de nuestra Carta Magna, generando la institucionalización de la función social cuyo desempeño está a cargo de diversos organismos y dependencias básicamente gubernamentales.¹⁴

A partir de esta Constitución, el Siglo XX se caracterizó por un proyecto revolucionario responsable de atender las demandas planteadas por los grupos sociales a través de los partidos políticos (partido en el poder) ya institucionalizados y después, con la formación y desarrollo de dependencias, órganos e instituciones encargadas de una serie de atribuciones y funciones en materia social.

Las estrategias de desarrollo económico instrumentadas en el México posrevolucionario han condicionado las políticas de desarrollo social puestas en marcha en nuestro país. De ahí que para estar en posibilidad de conocer estas políticas, se tiene como propósito analizar el comportamiento económico asociado a las diferentes etapas de desarrollo económico y social del país, que han definido tanto organismos internacionales¹⁵ (OCDE), como diversos estudios de carácter interno:¹⁶

12 Cfr. Sayeg Helú, 1996. página 704

13 Cfr. Sayeg Helú, 1996. páginas. 615 y 618.

14 Cfr. Sayeg Helú, 1996. página 653 “y es que con la carta de 1917 aparecía un nuevo concepto...: la democracia social, como ‘el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases’...”

15 Ocede, Etudes Economique de L'Ocde, Mexique, 1991-1992, París, 1992.

16 Guillén Romo. 1997.

- Populismo y desestabilización de 1970 a 1982.
- Recuperación de la confianza de 1982 a 1989.
- Consolidación económica de 1989 en adelante.

Al iniciar la década de los setenta, México se abrió paso en medio de una crisis económica mundial, considerada como la más grave desde la segunda guerra mundial; estancamiento con inflación creciente, crisis energética, abandono del patrón oro y la devaluación de las principales monedas, incluido el dólar fueron los aspectos más sobresalientes de este periodo.¹⁷

El aumento constante de grupos de inmigrantes del campo a las ciudades en busca de empleo no permitió al sector industrial incorporar a todos los demandantes de trabajo, por lo que se agudizó el problema del desempleo en las ciudades, lo cual, aunado a las necesidades de servicios como educación, salud e infraestructura básica, constituían fuertes presiones sociales.

Para atenuar estas presiones, el Gobierno Federal aumentó el gasto público, orientándolo principalmente a la política social y a la creación de organismos y empresas estatales. Es importante destacar que la administración pública paraestatal creció de 250 entidades públicas en 1970 a cerca de 500 en 1976, con lo cual se pretendió impulsar un modelo de desarrollo auto sostenido que permitiera atender las demandas sociales de la población.

Si bien es cierto que el Estado amplió el gasto público creando infraestructura económica y social para el desarrollo, también lo es que no efectuó los cambios fiscales pertinentes que le permitiesen contener esta tendencia además de no actualizar los precios y tarifas de los bienes producidos por el sector público.

Esta situación generó algunas inconsistencias: por un lado, se pretendió impulsar el desarrollo social, el cual, al ser financiado con la emisión de moneda, con su consecuencia inflacionaria repercutió negativamente en el poder adquisitivo de la mayor parte de la población. Por otro lado, se pretendió un desarrollo con justicia social; sin embargo, también se propició la concentración del capital y del ingreso en un sector muy reducido de la población.

17 Según Angeles, Luis, en 1974 se registraron 131 devaluaciones en 29 países. Op. Cit. Pp. 49

Los problemas que generó el modelo de desarrollo basado en un exacerbado intervencionismo estatal se empiezan a manifestar hacia finales de los años setenta. La fuerte dependencia de los recursos externos, los crecientes desequilibrios en las finanzas públicas y las primeras medidas de ajuste deterioraron no sólo los aspectos macroeconómicos, sino también, la política de atención social instrumentada por el Gobierno Federal. Para mantener el crecimiento y la estabilidad económica y atender las demandas sociales se requirió ampliar el financiamiento público con objeto de incrementar y otorgar los servicios sociales al mayor número de población posible.¹⁸

La desestabilización de la economía se agudizó con la administración del presidente López Portillo, entre 1977 y 1982. Este último, apostando sobre los ingresos petroleros cada vez más importantes, se habría de comprometer con una política sistemática de reactivación basada en el déficit presupuestal y en la expansión monetaria, fácilmente financiada en parte con los créditos otorgados por los bancos extranjeros y organismos internacionales a tasas de interés bajas en términos reales.

Históricamente, para México la crisis de 1982 representó la peor situación económica desde la gran depresión de 1929. Desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación, marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico, aspectos que repercutieron directamente en un deterioro de los niveles de bienestar social.

Frente a la crisis de endeudamiento, el gobierno mexicano emprendió un importante viraje económico que comenzó con la aplicación de la política neoliberal en 1983 con De la Madrid, se consolida con Carlos Salinas en 1989 y continúa con Ernesto Zedillo en 1995. Así, desde finales de 1982 el gobierno mexicano ha venido instrumentando de manera sistemática uno de los programas de reforma económica catalogado como uno de los más radicales que se haya implementado.¹⁹

Como consecuencia de la crisis económica de 1982, así como de la expedición de sendos decretos sobre la nacionalización de la banca y el

18 Cardoso, F. H. "Las Políticas Sociales en la década de los años ochenta"

19 Oks, Daniel y Van Wijnbergen, Sweder; *Le Mexique Apres la Crise de l'endettement: La Croissance est elle durable*. BID-OCDE.

control de cambios de septiembre del mismo año, el modelo de crecimiento económico entró en un proceso de reorganización, afectando las bases y los mecanismos de intervención del Estado.

Para entender los alcances y la modalidad concreta que adoptó la estrategia de reordenamiento económico, es necesario efectuar el siguiente señalamiento: la nacionalización de la banca y el control de cambios significaron una medida que produjo un cambio drástico en el sistema financiero del país; sin embargo no formaba parte de una estrategia planeada previamente, sino más bien fue una medida coyuntural adoptada en medio de una crisis financiera de singular envergadura y ante el colapso del sistema bancario.

Se puede decir que a partir de esta época se establece un nuevo esquema de desarrollo, conocido entre investigadores y académicos como “neoliberalismo”. La característica más importante de dicho modelo consiste en un replanteamiento de la actividad y tamaño del Estado, tratando de reducirlo a su mínima expresión, además de transferir la capacidad de impulsar el crecimiento económico al sector privado.

Con la nominación de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI a la presidencia de la República, el mercado de valores reaccionó con fuertes alzas en el índice de cotizaciones. Ante ello, las autoridades financieras decidieron suspender la operación de la bolsa durante una hora con el propósito de que el público inversionista reflexionara la compra de acciones, hecho que generó enorme desconfianza entre dicho sector, lo que complementó el desplome de la bolsa de valores.

En este contexto, Miguel de la Madrid promueve el Pacto de Solidaridad Económica el cual nace en el preciso momento en que se desplomaban los programas Austral y Cruzado en Argentina y Brasil respectivamente, situación que hacía más difícil mantener un ambiente favorable para el éxito del mismo. No obstante, en diciembre de 1987 el gobierno mexicano y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron dicho pacto. Fue así como el país con la participación de todos los sectores sociales consiguió importantes avances en el control de la inflación y en el cambio estructural.

A partir de la implementación del nuevo modelo de desarrollo, la legitimidad del Estado es fuertemente cuestionada por diferentes sectores de la sociedad, que consideraron el abandono al proyecto de bienestar social emanado de la revolución mexicana. De esta forma, se gestó un

gran descontento social debido a que el proyecto de Nación comprendía una política alejada de toda sensibilidad social, dando prioridad a las cuestiones macroeconómicas (con la promesa de que en el mediano plazo generarían un mayor desarrollo económico).

El Presidente Salinas de Gortari asume el poder en medio de un gran descontento, el deterioro social en que se encontraba el país llegó a poner en duda la elección del nuevo presidente. Fue tal la irritación que se llegó a culpar al Gobierno como el único responsable de las condiciones tan adversas en que se encontraba la mayor parte de la población, situación que se reflejó en la votación de julio de 1988, cuando el Partido Revolucionario Institucional, ejemplo de la clásica simbiosis Estado-partido, obtuvo un 50.3% de la votación, que comparada con el 70% logrado en elecciones anteriores refleja un importante descenso.

El deterioro social agudizado por los altos índices de inflación superiores a los incrementos salariales (ejemplo de ello fueron los topes impuestos durante el período 1982-1988, por lo que el salario mínimo real cayó en más del 40%), lo que afectó fuertemente el poder adquisitivo de la población deteriorando aún más sus niveles de vida. “En las actuales circunstancias se ha apoderado de las políticas públicas una crisis donde el viejo trueque de bienestar social a cambio de representación corporativa y obediencia, ya no funciona como antes”.²⁰

Ante este escenario, y para poder continuar con el proyecto económico iniciado con Miguel de la Madrid, la administración salinista en materia de política social instrumentó un programa que al tiempo de continuar con las reformas económicas atendiera el bienestar, con el propósito de evitar y combatir los efectos de las políticas económicas anteriormente descritas. En este contexto surge el Programa Nacional de Solidaridad, diseñado para atender las necesidades básicas de las clases sociales marginadas.

De esta forma, durante la gestión salinista se combinó el cambio estructural con un proceso de modernización del país. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron cuatro objetivos fundamentales: defender la soberanía nacional y preservar los intereses de México en el mundo; ampliar la vida democrática; recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.²¹

20 González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social página 43.

21 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. XVI-XVII.

La estrategia económica del plan residía en lograr dos metas prioritarias: alcanzar una tasa de crecimiento cercana al 6.0% anual, y consolidar el esquema antinflacionario, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales. Las líneas básicas para crecer eran: estabilización continua de la economía; ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica.

La primera se refería a la necesidad de realizar esfuerzos permanentes para que una vez alcanzado el objetivo de bajar la inflación a los niveles deseados, ésta se mantuviera de manera constante para facilitar el intercambio comercial. La segunda línea estratégica se orientaba a fortalecer el ahorro interno y a reducir las transferencias de recursos al exterior, y pasar del 7.0% del PIB, a menos del 2.0% en promedio durante el periodo 1981-1994.²²

La tercera línea, que era la modernización económica, comprendía diferentes aspectos: un sector público más eficiente; un sistema claro de reglas económicas, con aumento de la creatividad productiva; innovación y adaptación tecnológica; nuevas experiencias en la organización del trabajo y en las formas de asociación para la producción, así como mejorar la productividad y competitividad en las áreas con un alto potencial de desarrollo.

Los primeros cuatro años de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se caracterizaron por la férrea instrumentación de las políticas de ajuste macroeconómico, así como por la implementación de un amplio conjunto de reformas estructurales. Dichos cambios incluyeron como parte de la estrategia de desarrollo una reforma fiscal, la renegociación de la deuda externa, la reforma del sistema financiero y la apertura comercial.

Como logros de las políticas de ajuste en este período, entre 1989 y 1994 el superávit primario del sector público alcanzó un nivel promedio de 7.0% del PIB, el nivel más alto que se haya registrado en la historia de México en ese momento. Entre 1989 y 1990 el gasto corriente del sector público se mantuvo en la tasa de crecimiento promedio de la economía en su conjunto (3.0%).²³

En el período comprendido entre 1989-1994 se llevó a cabo un intenso proceso de privatización de empresas públicas. En los primeros tres años de la administración Salinista se vendieron, liquidaron, fusionaron

22 Informes Anuales de Banco de México.

23 Banco de México, Indicadores Económicos, varios años.

o cerraron 310 empresas manejadas por el Estado en los sectores pesquero, azucarero, de telecomunicaciones, banca y minería.

Así, de las 1,115 compañías estatales que había en 1982 más del 80% fueron desincorporadas hacia fines de 1992. Por su importancia destacaron la venta de grandes empresas como las dos principales líneas aéreas nacionales (Mexicana de Aviación y Aeroméxico), una de las más grandes mineras en el mundo (Compañía Minera de Cananea), la compañía telefónica nacional (Telmex) y, la totalidad de los bancos comerciales.

Cabe señalar que en 1992 los ingresos totales por ventas de empresas se aproximaban a los 14,500 millones de dólares. El capital, se utilizó en gran parte para reducir el monto de la deuda interna y las transferencias globales del Gobierno Federal, mismas que descendieron de casi 6% del PIB en 1987 a cerca de 2% en 1992.²⁴ En 1993, el Presidente Carlos Salinas de Gortari ordenó que los excedentes obtenidos por la venta de petróleo durante la Guerra del Golfo Pérsico, se destinarán en una parte al pago de la deuda interna, y la otra, a la formación de un fondo extraordinario de reservas.

La disciplina presupuestal y la apertura comercial representaron, junto con el mecanismo de concertación (Pacto de Solidaridad Económica), las medidas estructurales más importantes de las políticas de estabilización. Sin embargo, era necesario romper con las inercias inflacionarias para lograr su descenso a los niveles deseables. Por ello, se requería complementar las medidas de estabilización con una negociación de franca apertura comercial que permitiera abaratar costos y fortalecer la capacidad productiva interna.

En este marco y ante las condiciones económicas internacionales que favorecían la integración económica global, el Gobierno Mexicano decidió negociar con América del Norte el Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual entró en vigor el 1º de enero de 1994.

Durante el sexenio de Carlos Salinas, el capital especulativo fue atraído al país a través de las altas tasas de intereses que pagaba la banca mexicana. La inversión se orientó fundamentalmente al mercado de dinero basado en la compra de tesobonos. Así, en 1994 el saldo invertido en estos bancos de inversión ascendió a 17 mil 415 millones de pesos.²⁵

24 Dussel, Enrique. *El Cambio Estructural Manufacturero Mexicano, 1988–1994*,

25 Centro de Análisis y Difusión Económica, 1999 página 30.

Al iniciar la administración de Ernesto Zedillo, las preocupaciones manifiestas por los inversionistas, con respecto a la estabilidad política y las perspectivas económicas de México, continuaron intensificándose.

La crisis de confianza se extendió a varios países de América Latina y afectó a algunos otros países emergentes. Entre las bolsas latinoamericanas fueron las de Argentina y Brasil las más afectadas.

Se provocó así el fenómeno denominado por los medios bursátiles como el “efecto tequila” de “huida hacia la calidad”; los países que como México inspiraban inquietud fueron abandonados por los inversionistas para dirigirse hacia mercados financieros más seguros. Esta situación hizo que volviera a resurgir el espectro de un regreso a la inestabilidad y al clima recesivo que vivió Latinoamérica en los años ochenta.

En México la crisis monetaria se transformó en crisis financiera por varias razones. Por un lado, los bancos tuvieron que hacer frente a compromisos suscritos en dólares, cuyo valor aumentó rápidamente justo en el momento en que se tenían que solventar importantes retiros de depósitos.

Tras efectuar cambios en la Secretaría de Hacienda y reconocer la “gravedad y la urgencia” de la crisis provocada por el déficit creciente e incontrolado de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el Presidente de la República anunció, el 4 de enero de 1995, una serie de medidas “necesarias para superar la crisis”. Estas medidas fueron aplicadas, como en el pasado, con el conjunto de los actores sociales en el marco de los Pactos. Para ello, se propuso instrumentar un programa de estabilización denominado Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) el cual tenía como objetivo principal realizar un ajuste rápido que permitiera restablecer el crecimiento y reducir el déficit de la cuenta corriente a niveles compatibles con el financiamiento externo.

Dicho programa se orientó a controlar el impacto inflacionario de la devaluación a través de medidas de orden monetario tales como, la limitación de crédito interno del banco central y otras de orden fiscal como la reducción de gasto público a 1.3% del PIB. De igual manera, se proponía aumentar la eficacia mediante cambios estructurales que serían favorecidos al modificar el artículo 28 de la Constitución para permitir la participación privada en los ferrocarriles y en la comunicación por satélite.

Para estabilizar los mercados, el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) contó con el apoyo financiero del gobierno de Estados Unidos (20 mil millones de dólares), del FMI (17,800

millones de dólares de crédito contingente), del Banco de Pagos Internacionales (10 mil millones de dólares) y de los bancos comerciales (3 mil millones de dólares). En particular, la suma aportada por el FMI constituyó, según Michel Camdessus, director general de la institución, “el apoyo más importante aprobado por el FMI a un Estado miembro, tanto en términos absolutos como en porcentaje de la cuota parte del país al FMI (6.88%)”²⁶ Se debe hacer notar que, finalmente, la totalidad de los fondos del paquete fueron de origen público, ya que los bancos privados, que debían aportar 3 mil millones de dólares, desistieron después del anuncio del plan.

El acceso de México a estos créditos permitió generar entre los inversionistas extranjeros la percepción de que existía suficiente liquidez para asegurar el reembolso de la deuda a corto plazo,²⁷ con lo cual se esperaba que estos inversionistas regresaran a invertir de nueva cuenta en México, lo que permitiría poner fin a la degradación de las reservas cambiarias. Se partió del supuesto de que si la confianza regresaba rápidamente, México no tendría que utilizar el total de la ayuda financiera otorgada o tendría que utilizarla parcialmente.²⁸

El objetivo central del PARAUSEE consistía en sacar al país lo más pronto posible de la situación de urgencia económica. Se requería estabilizar los mercados financieros a corto plazo, lo que implicaba estabilidad y certidumbre con respecto a la evolución futura del tipo de cambio, así como la reducción de las tasas de interés. En este acuerdo, se propuso aumentar el ahorro interno para evitar depender del ahorro externo, e incrementar la oferta de fondos prestables para disminuir la presión sobre las tasas de interés.

Tras “sostener la diferencia entre el gasto y el ingreso, es decir, el déficit en cuenta corriente, con el uso de las reservas del Banco de México”, se volvió inevitable la devaluación en el mes de diciembre. Para el Secretario de Hacienda, el error del gobierno de México fue haber confiado excesivamente en los capitales de corto plazo para financiar el déficit en cuenta corriente.²⁹

Por lo anterior, desde el inicio de la administración se sentaron las bases para configurar una estrategia para ampliar el ahorro interno y constituirlo como la principal fuente de financiamiento.

26 Michel Camdessus. *El Financiero*, 13 de marzo de 1995.

27 Guillén Romo, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal*.

28 *Ibid.*

29 Ortiz, Guillermo. *El País*, 22 de marzo 1995.

De esta forma, se aplicaron medidas que buscaban consolidar el ahorro público, promover el ahorro privado y sentar las bases para que el mercado financiero estuviera en mejores condiciones de canalizar eficientemente los recursos a la inversión productiva.

Durante la administración del Presidente Zedillo, mostraron avances importantes en el proceso de estabilización económica, principalmente en:

- Crecimiento del PIB.
- Crecimiento del consumo privado.
- Estabilidad en el tipo de cambio.
- Tendencia a la baja de las tasas de interés.
- Fortalecimiento de las Reservas Internacionales.
- saneamiento de las finanzas públicas (déficit fiscal del 1.3% del PIB)

Hasta ahora las políticas de ajuste y estabilización han recaído fundamentalmente en las clases medias y pobres, lo que ha propiciado que amplios sectores de la población hayan visto deteriorados sus niveles de vida. Por ello, es prioritario para el país instrumentar una política económica que, preservando los equilibrios alcanzados, impulse una mejor distribución del ingreso, estimule a la pequeña y mediana empresas, fomente la creación de empleos de alta calidad y fortalezca el poder adquisitivo de los salarios.

En este sentido, una política económica responsable y con carácter social necesariamente debe estar en capacidad de evaluar ex-ante el impacto de las decisiones adoptadas en el bienestar de las personas, y posteriormente determinar su efecto en la evolución de los indicadores asociados a las condiciones de pobreza y desigualdad. Además, en un contexto de escasez de recursos será necesario estudiar la forma de obtener mayores ingresos que permitan potenciar el desarrollo social y el combate a la pobreza.

En el México de aquellos años, al igual que en América Latina, lo moderno era la economía de mercado, el desarrollo industrial y las ciudades. El campesinado casi siempre pobre y los indígenas constituían grupos sociales que la modernidad no lograba incorporar al desarrollo. Para la tecnocracia de aquel entonces era un hecho que la modernidad y la consecuente expansión del mercado eliminarían el fenómeno de la pobreza. Así se planteaban tres aspectos fundamentales: modernidad, mercado y desarrollo.

Sin embargo, a pesar de los avances históricos que se reportan en materia de crecimiento económico, no se ha logrado un desarrollo que permita abatir las desigualdades sociales y menos aún incorporar a los grupos marginados a la dinámica del crecimiento.

Durante los años de crecimiento sostenido, se dio una confluencia que permitió la posibilidad de generar soluciones parciales a las demandas de bienestar de la población sin alterar la estructura política nacional. Así, fue posible integrar la acción estatal con un triple propósito: promover la justicia social; crear incentivos y ganancias para los empresarios y mantener con base en una sólida dominación corporativa una larga estabilidad política.

Una vez concluido este período, la pobreza y la desigualdad social empiezan a ocupar un lugar preponderante en el contexto nacional, derivado del rápido crecimiento de la población que superó la capacidad de respuesta de la economía para generar los empleos necesarios.

A principios de los noventa, el creciente deterioro social comenzó a preocupar a varios investigadores sociales, tal es el caso de Leopoldo Solís, quien señalaba: “pasarán muchos años antes que los mexicanos puedan retornar a los niveles de vida que disfrutaban en 1981, por lo que es importante identificar a los grupos que han padecido más y que se evalúe hasta dónde puede esperarse razonablemente que toleren esta situación de tensión”.³⁰

Como se ha venido señalando, la instrumentación del actual modelo económico no ha producido los resultados esperados en materia de desarrollo social, sigue habiendo crecimiento económico pero la pobreza y la marginación no ceden, entre otras causas debido a que no se ha instrumentado una política social moderna que elimine los subsidios improductivos.

El deterioro social llegó a tales niveles que en 1999 la población marginada buscó por cualquier medio allegarse de recursos y alimentos, el narcotráfico y la delincuencia constituyeron alternativas de ingreso para amplios sectores de la población, entre los que destacaban grupos de campesinos y población joven urbana. En cambio, la oligarquía política y económica potencializó la corrupción en el país.

La alternancia en el poder propiciada por la deteriorada condición social y la conformación de modelos de representación popular cada vez

30 Solís, Leopoldo. El Efecto Social de la crisis Económica, en Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís (comps), México en busca de una nueva estrategia de desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp.50

más plurales y equilibrados representaron la oportunidad de incorporar a las políticas y programas sociales, criterios diferenciados que buscaban satisfacer las ideas de los partidos políticos -y en teoría las necesidades de su electorado.

A partir del año 2000, la alternancia electoral hizo posible la asunción de un partido político distinto al PRI en el poder ejecutivo, así como a Gobiernos Estatales y Municipales

Después de la remembranza socioeconómica presentada con anterioridad, es menester concentrarnos en el análisis de la fiscalización, en esta materia la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1824, representó la única instancia de fiscalización superior en el país hasta el año 2000.

Esta institución tenía como atribuciones las siguientes:

- Verificar que las entidades cumplieran con la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y otros ordenamientos legales aplicables.
- Elaborar y rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, el Informe Previo, así como el Informe Sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.
- Fiscalizar los subsidios entregados a las Entidades Federativas, Organismos de la Administración Pública Paraestatal, Municipios e Instituciones Privadas.
- Establecer coordinación con la Secretaría de Hacienda para normar los procesos, métodos, sistemas de contabilidad y de auditoría gubernamental.
- Proponer ante las autoridades el fincamiento de responsabilidades.

Durante la existencia de la Contaduría Mayor y a pesar de los esfuerzos en la revisión de los recursos públicos federales, no se encontraron registros de su participación contundente y relevante en ningún caso en materia de corrupción. Esto sugiere, bajo el supuesto sin conceder, que de haberse encontrado algún acto contrario al interés público, éste fue minado por la injerencia del poder político en la operación de este organismo.

Existen dos casos de corrupción relevantes y que no emanaron propiamente de la fiscalización superior, el primero se trata del ex director de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) Raúl

Salinas de Gortari, a quién la Procuraduría General de la República entonces dirigida por Antonio Lozano, opositor al gobierno en turno, acusó al hermano del ex Presidente de la República por tráfico de influencias, negocios ilícitos, complicidades y enriquecimiento ilícito en 1994.

Otro caso es el ex regente del Distrito Federal, Oscar Espinoza Villarreal quien fue detenido por el delito de peculado en contra de la hacienda capitalina. La promotora de esta acusación fue la ex titular de ese Gobierno, quién pertenecía a una fracción política opositora, Rosario Robles.

Estos casos muestran que la promoción de acciones a funcionarios públicos por actos de corrupción obedece más a una disputa entre partidos políticos que a una política pública previamente definida.

Capítulo 3. Avances en materia de combate a la corrupción en México

La Organización de las Naciones Unidas desde hace ya varios años ha insistido en la necesidad de tomar medidas para resolver una plaga insidiosa denominada corrupción y que por su naturaleza tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad.

La comunidad internacional, se ha dado a la tarea de trabajar en combatir este mal para lo cual ha propuesto una serie de principios, normas, reglas y medidas que según los expertos de este organismo, permitirán enfrentar este fenómeno que hoy ocupa una dimensión internacional.

Cada nación dispone de una caracterización propia de este fenómeno, parecería que dondequiera que exista la institución de la propiedad, la necesidad de poseer un bien o hacer cumplir un deseo, aflora este mal.

México en el año 2003 como país sede de la Conferencia de Mérida de las Naciones Unidas suscribió la Convención Contra la Corrupción y en donde se compromete a establecer los esquemas de coordinación y las medidas necesarias para que en adición de los países firmantes se contribuya, en el marco de su soberanía, al combate de la corrupción.

En la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) se describen detalladamente los compromisos que cada uno de los países firmantes asumen para combatir este mal.

Independientemente de los compromisos internacionales, a nadie escapa la percepción de que en nuestro país existe impunidad y tolerancia ante la comisión de actos irregulares, un deficiente aparato de impartición de justicia, así como falta de transparencia en la actuación gubernamental.

Este hecho es ratificado por Transparencia Internacional sede México, quien en su carácter de organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada su tiempo y esfuerzo en contrarrestar este fenómeno. Lo hace, entre otros, mediante la elaboración de un diagnóstico de medición y evaluación en el que registra la corrupción en los servicios que se ofrecen por parte de las instituciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno y por empresas del sector privado.

El Índice de Percepción de la corrupción para México muestra que nuestro país ha pasado del lugar 57 de 102 países en el año 2002 al 95 de 176 países en 2016.

Estas cifras son claras, la voz pública acepta que la corrupción es un fenómeno cultural arraigado en lo más profundo de nuestra sociedad, que existen un sin número de situaciones que la provocan y que esta conducta colectiva ha cuestionado el quehacer público y la credibilidad internacional en nuestro país.



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro Global de corrupción de Transparencia mexicana.

Por su parte el Barómetro Global de la Corrupción, como instrumento cuantitativo para conocer la percepción de la corrupción en sectores específicos (Partidos Políticos, Legislativo o Parlamento, Ejército, ONG, Medios de Comunicación, Organismos Religiosos, Empresas o Sector Privado, Sistema Educativo, Sistema Judicial, Sistema de Salud, Policía y Función Pública) destacó que México se encuentra por arriba del promedio mundial de este indicador para cada sector y forma parte de los 13 países con los niveles más elevados de corrupción entre los que se encuentran Rusia, Bulgaria, Egipto, Eslovaquia, Líbano, Malawi, Serbia, Sudán, Taiwán, Ucrania, Venezuela y Yemen.

Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones (ejemplo de 15 países de un total de 106)

| Países | Partidos Políticos | Parlamento Ejército | Ejército | ONG | Medios de Comunicación | Organismo Religiosos | Empresas Privado | Sistema Educativo | Sistema Judicial | Sistema de Salud | Policía | Funcionarios Públicos |
|------------|--------------------|---------------------|----------|-----|------------------------|----------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|---------|-----------------------|
| Global | 3.8 | 3.6 | 2.8 | 2.7 | 3.1 | 2.6 | 3.3 | 3.1 | 3.5 | 3.2 | 3.7 | 3.6 |
| México | 4.6 | 4.3 | 3.2 | 3.2 | 3.6 | 3.1 | 3.5 | 3.3 | 4.3 | 3.2 | 4.6 | 4.5 |
| EUA | 4.1 | 3.7 | 2.9 | 3.0 | 3.7 | 3.1 | 3.6 | 3.1 | 3.3 | 3.3 | 3.3 | 3.6 |
| Canadá | 3.8 | 3.4 | 2.6 | 2.7 | 3.2 | 3.0 | 3.4 | 2.7 | 2.8 | 2.7 | 2.9 | 3.2 |
| Rusia | 4.2 | 4.3 | 4.0 | 3.3 | 3.7 | 3.1 | 3.6 | 4.0 | 4.4 | 4.1 | 4.5 | 4.6 |
| Bulgaria | 4.2 | 4.0 | 2.9 | 3.2 | 3.5 | 3.5 | 3.8 | 3.4 | 4.4 | 4.2 | 3.9 | 3.9 |
| Egipto | 4.0 | 3.8 | 3.2 | 2.8 | 4.1 | 2.6 | 3.3 | 3.8 | 3.6 | 3.9 | 4.1 | 4.0 |
| Eslovaquia | 3.9 | 3.7 | 3.0 | 2.7 | 3.2 | 2.9 | 3.4 | 3.2 | 4.0 | 3.8 | 3.8 | 3.9 |
| Libano | 3.8 | 3.8 | 3.6 | 3.7 | 3.8 | 3.7 | 3.8 | 3.8 | 3.8 | 3.8 | 3.7 | 3.8 |
| Malawi | 4.0 | 3.9 | 3.4 | 3.0 | 3.1 | 2.6 | 3.8 | 4.0 | 4.1 | 4.0 | 4.7 | 4.3 |
| Serbia | 4.3 | 4.0 | 3.0 | 3.7 | 4.0 | 2.8 | 3.6 | 4.04.3 | 4.3 | 4.0 | 4.7 | 4.3 |
| Sudán | 3.9 | 4.0 | 3.8 | 4.0 | 3.8 | 4.1 | 3.9 | 3.7 | 3.7 | 3.6 | 3.8 | 3.8 |
| Taiwán | 4.1 | 4.1 | 3.6 | 3.1 | 3.8 | 3.1 | 3.4 | 3.4 | 3.7 | 3.4 | 3.7 | 3.7 |
| Ucrania | 4.1 | 4.2 | 3.5 | 3.2 | 3.4 | 3.0 | 3.9 | 4.0 | 4.5 | 4.2 | 4.4 | 4.3 |
| Venezuela | 4.2 | 3.8 | 3.8 | 3.4 | 3.6 | 3.0 | 3.8 | 3.2 | 4.1 | 3.3 | 4.4 | 4.3 |
| Yemen | 4.1 | 3.9 | 4.0 | 3.5 | 3.4 | 3.2 | 3.4 | 3.7 | 3.8 | 3.8 | 3.9 | 3.9 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Barómetro Global de la Corrupción 2013.

En específico este indicador, “Barómetro Global de Corrupción”, identifica que México muestra una situación crítica en cuatro de los siete indicadores por sector entre los que tenemos: partidos políticos, poder legislativo, sistema judicial y funcionarios públicos.

**Comparativo de los índices
Corrupción de México vs indicadores globales por sector**

| Sectores | Nivel de impacto de corrupción | | | |
|------------------------|--------------------------------|----------|----------|--------|
| | Más bajo | Promedio | Más alto | México |
| Partido Políticos | 1.2 | 3.8 | 4.7 | 4.6 |
| Parlamento | 1.2 | 3.6 | 4.7 | 4.2 |
| Ejército | 1.1 | 2.8 | 4.0 | 3.2 |
| ONG | 1.4 | 2.7 | 4.0 | 3.2 |
| Medios de Comunicación | 1.2 | 3.1 | 4.4 | 3.6 |
| Organismos religiosos | 1.2 | 2.6 | 4.1 | 3.1 |
| Empresas privadas | 1.7 | 3.3 | 4.1 | 3.5 |
| Sistema Educativo | 1.4 | 3.1 | 4.5 | 3.3 |
| Sistema Judicial | 1.7 | 3.5 | 4.6 | 4.3 |
| Sistema de Salud | 1.3 | 3.2 | 4.3 | 3.2 |
| Policía | 1.8 | 3.7 | 4.8 | 4.6 |
| Funcionarios Públicos | 1.7 | 3.6 | 4.6 | 4.5 |

Fuente: elaboración propia con datos de Barómetro Global de la Corrupción 2013.

Los valores de estos indicadores se encuentran muy cercanos a los niveles máximos del mundo, por tanto, se puede inferir que las políticas públicas, las medidas preventivas y las penales impulsadas hasta antes del año 2013 no fueron eficaces ni suficientes para contrarrestar este mal.

La corrupción es un fenómeno multifactorial que se crea por diversas condicionantes sociales entre las que tenemos la desigualdad social,

funciones monopólicas del estado, bajos salarios, ineficiencia educativa, ineficientes servicios públicos, falta de control de la gestión pública, entre otros.

Minar la corrupción significa que la autoridad debe promover el liderazgo, impulsar políticas públicas y estrategias racionales, fortalecer la capacidad de gestión pública mediante el desarrollo de sus recursos humanos comprometidos, lograr la consolidación de la gestión mediante la coordinación de todas las instancias involucradas en la actividad gubernamental, establecer procedimientos adecuados e impulsar su retroalimentación permanente, orientar la gestión pública para atender las necesidades de los ciudadanos, evaluar los resultados del desempeño gubernamental y lograr la participación social en el que hacer público.

Modernizar la administración pública implica adaptarla al entorno, someterla a nuevos retos y expectativas. Hoy en día la administración Pública en México ha ido evolucionando de un sistema burocrático a otro capaz de definir objetivos, optar por la mejor forma de alcanzarlos y evaluar los resultados obtenidos.

México lleva varios años trabajando en mejorar su gestión pública, dispone de un Plan Nacional de Desarrollo que articula las políticas públicas e invita a la ciudadanía a conocer los retos y oportunidades que el país enfrenta.

También se dispone de una Ley del Servicio Profesional de Carrera, que da garantías a los servidores públicos y continuidad a las políticas públicas. Se rompe la dinámica en donde los cambios presidenciales representaban un costo elevado para el país ya que la improvisación en la actuación de los nuevos funcionarios públicos provocaba que se desecharan programas innovadores que no llegaban a consolidarse. Evaluación del desempeño.

Por lo que se refiere a los procesos, el gobierno inició la implantación de un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. En este esquema interesa cómo se hacen las cosas pero cobra mayor relevancia que se hace, que se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población.

En cuanto a compras públicas, desde sus inicios en 1996, la Secretaría de la Función Pública pone en marcha el Sistema Compranet que ha contribuido a mejorar la transparencia, disminuyendo los niveles

de corrupción en el apartado de compras gubernamentales al evitar el contacto entre los empresarios y los servidores públicos. La finalidad es prevenir las prácticas deshonestas, aunque aún falta mucho por hacer.

Otro componente impulsado por el gobierno se refiere a la gestión de la calidad y la mejora continua (norma ISO 9001:2008), este instrumento administrativo se ha convertido en un requisito contractual en la mayoría de las empresas, en el sector público así como en sus empresas paraestatales.

En el año 2000 se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con el fin de diseñar y construir nuevos ordenamientos que atendieran una exigente demanda social de una efectiva rendición de cuentas del uso y destino de los recursos públicos federales, así como del desempeño de las instituciones y de la actuación de los servidores públicos.

Otra instancia de vital importancia para el desarrollo democrático de nuestro país es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) que es un Organismo Constitucionalmente Autónomo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.

A pesar de estos esfuerzos en México sigue presente la percepción de una elevada corrupción y los datos muestran que se ha avanzado negativamente en este indicador, escalando su posición en los últimos lugares a nivel internacional.

A partir de 2015 el Congreso de la Unión, la sociedad civil, el INAI, la ASF y otras Instituciones públicas se dieron a la tarea de abordar este tema desde una perspectiva sistémica buscando revertir los factores que estructuralmente inciden en la corrupción y por tanto en actos contrarios del interés público.

Las reformas legales en México establecen las bases para impulsar una coordinación inter e intra institucional más efectiva y eficaz contra la corrupción. Se crean nuevas figuras organizacionales para fortalecer la capacidad preventiva de las instituciones públicas, se precisan y delegan atribuciones entre los actores, se mejoran las condiciones para vigilar, monitorear, coordinar, replantear esquemas y estrategias en cuanto a la

planeación, programación, presupuestación, ejercicio, aplicación, evaluación y rendición de cuentas del gasto público; así como en la aplicación de sanciones a servidores públicos y particulares que violenten la norma.

En este marco, el 27 de mayo de 2015 se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en materia de combate a la corrupción y en donde se le faculta al Congreso para expedir diversas leyes con el fin de:

- Establecer el Sistema Nacional Anticorrupción y las bases de coordinación de todas las instancias que participarán en este modelo institucional;
- Definir las competencias y responsabilidades administrativas que serán impulsadas por los órdenes de gobierno y precisar las sanciones graves y no graves a las que estarán sujetos los funcionarios públicos por incurrir en actos u omisiones en su quehacer público;
- Regular la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y su liderazgo en la fiscalización de los recursos públicos federales;
- Instituir el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que éste disponga de la autonomía para dictar fallos y los recursos para impugnar resoluciones en materia administrativa, y;
- Obligar a los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes; y en los términos que determine la ley;
- Fortalecer a la Auditoría Superior como instancia eje y coordinadora del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para iniciar la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción, el 18 de julio de 2016, el H. Congreso de la Unión dispuso contar con siete nuevas disposiciones jurídicas: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Código Penal Federal, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por citar un ejemplo, se da una alineación entre las sanciones consideradas como graves en el procedimiento administrativo con el código penal, como se muestra a continuación:

| Ley General de Responsabilidades Administrativas | Código Penal Federal |
|---|---|
| <p>Capítulo II</p> <p>De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos</p> <p>Artículo 51. Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.</p> <p>Artículo 52. Cohecho</p> <p>Artículo 53. Peculado.</p> <p>Artículo 54. Desvío</p> <p>Artículo 55. Utilización indebida de información</p> <p>Artículo 56. Información Privilegiada</p> <p>Artículo 57. Abuso de funciones</p> <p>Artículo 58. Actuación bajo conflicto de interés</p> <p>Artículo 59. Contratación indebida</p> <p>Artículo 60. Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés</p> | <p>TITULO DECIMO</p> <p>Delitos por hechos de corrupción</p> <p>CAPITULO I</p> <p>Artículo 212. Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresa productivas del estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial de la Federación o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a los legisladores Locales y a los Magistrados de los Tribunales</p> <p>Artículo 222.- Cohecho</p> <p>Artículo 223.- Peculado</p> <p>Artículo 220.- Ejercicio abusivo de funciones</p> <p>Artículo 224.- Enriquecimiento ilícito</p> <p>Artículo 221.- Tráfico de influencias.</p> |

Estas disposiciones hacen posible que se concrete el andamiaje legal que posibilita el inicio y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que estará integrado, como lo señala la Ley, por:

- Un Comité Coordinador en el que recaerá la responsabilidad de aprobar, diseñar y promover la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación; asimismo, será el responsable de determinar e instrumentar los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- El Comité de Participación Ciudadana tiene por objetivo coadyuvar, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.
- En el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, la ASF en coordinación con la Secretaría de la Función Pública se vincularán con las instancias de fiscalización y control local, tanto con los responsables del control interno como de la revisión externa, para homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización; y, buscarán establecer programas de capacitación coordinados con el fin de mejorar la calidad profesional del personal auditor.
- Los sistemas locales Anticorrupción deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional, su operación es fundamental para el buen desempeño del sistema en su integralidad.

Otras adiciones al marco normativo han permitido consolidar la construcción del sistema, como lo sería la reforma al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, al artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la publicación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los municipios, y reformas a la Ley General de Deuda Pública.

La Auditoría Superior de la Federación participa como miembro en el Comité Coordinador del Sistema Nacional, preside alternamente con la Secretaría de la Función Pública el Comité Rector de este sistema para homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización; y, busca establecer programas de capacitación coordinados con el fin de mejorar la calidad profesional del personal auditor.

Capítulo 4. El papel de la auditoría superior de la federación en el combate a la corrupción

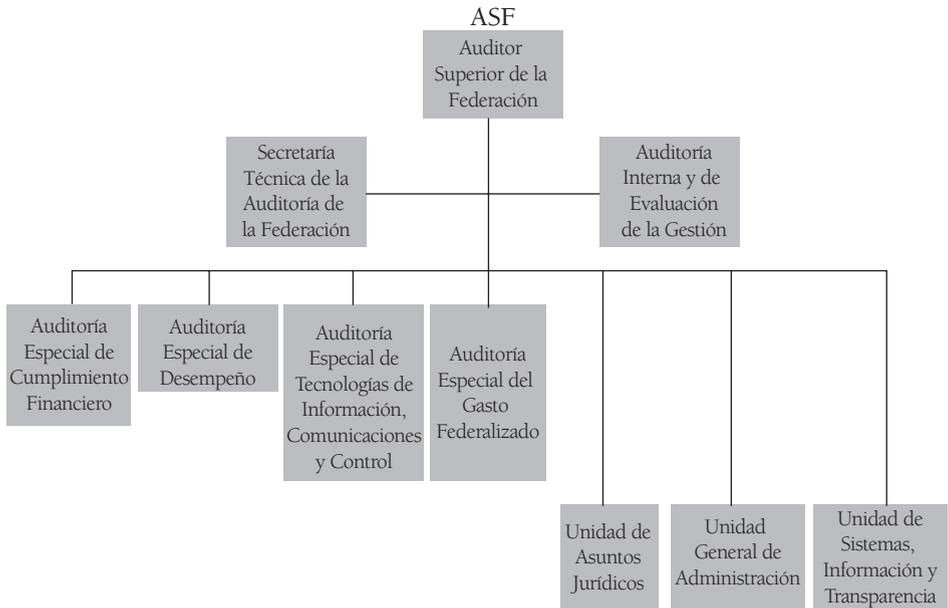
Existe dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, una Institución que cuenta con la capacidad y condición para identificar probables daños y perjuicios ocasionados por servidores públicos y particulares a la que se deben sumar las denuncias ciudadanas.

Esta Institución es el órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuenta con autonomía de gestión para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros; asimismo, cuenta con autonomía técnica para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de fiscalización superior a su cargo.

Tiene por objeto en el marco de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y su Reglamento Interior la revisión de:

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Para atender esta honorable responsabilidad la ASF cuenta con la siguiente estructura Orgánica:



Entre las principales funciones a cargo de la Auditoría Superior de la Federación se encuentran las siguientes:

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (Artículo 5 del Reglamento Interior de la ASF)³¹

- XII. Fiscalizar los recursos públicos federales que la Federación haya otorgado a entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, fideicomisos, fondos, mandatos o cualquier otra figura análoga, personas físicas o morales, públicas o privadas, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;
- XIII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o presunta conducta ilícita, o comisión de faltas administrativas, en los términos establecidos en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

31 Auditoría Superior de la Federación, Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, DOF México, enero 2017.

- XIV. Formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos y denuncias de juicio político;
- XV. Promover las responsabilidades administrativas, para lo cual la Dirección General de Investigación presentara el informe de presunta responsabilidad administrativa correspondiente, ante la Dirección General de Sustanciación, para que esta, de considerarlo procedente, turne y presente el expediente ante el Tribunal;
- XXII. Participar en el Sistema Nacional Anticorrupción así como en su Comité Coordinador, en los términos de lo dispuesto por el artículo 113, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley general en la materia, así como celebrar convenios con organismos cuyas funciones sean acordes o guarden relación con sus atribuciones y participar en foros nacionales e internacionales;³²

Por lo que se refiere a las funciones de los titulares de las diversas áreas directivas de la Auditoría Superior de la Federación tenemos las siguientes:

AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (artículo 7 del Reglamento Interior):³³

- I. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México y demás personas físicas y morales, públicas o privadas;
- XIV. Formar parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en términos de lo dispuesto por el artículo 113, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;
- XVI. Formar parte del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en términos de lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- XVII. Presidir de forma dual con el Secretario de la Función Pública el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización;

32 ASF Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, enero de 2017.

33 Íbidem, Sin página.

SECRETARIO TÉCNICO (artículo 10 del Reglamento Interior):³⁴

- VI. Planear, acordar, dirigir y coordinar las acciones de colaboración técnica interinstitucional en materia de fiscalización superior que desarrolle la Auditoría Superior de la Federación en el Sistema Nacional Anticorrupción, en el Sistema Nacional de Fiscalización, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental, la Red por la Rendición de Cuentas, instituciones académicas y de investigación, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, entre otros;
- XII. Planear, acordar, dirigir y coordinar las acciones de colaboración interinstitucional en materia de fiscalización superior que desarrolle la Auditoría Superior de la Federación en el ámbito internacional, incluyendo la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, Banco Mundial, entre otros organismos, así como las entidades de fiscalización superior de otros países;

AUDITORÍA INTERNA Y DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN (artículo 11 del Reglamento Interior):³⁵

- I. Realizar evaluaciones periódicas para determinar que los procesos de gobernanza, administración de riesgos y control interno institucionales, proporcionan una seguridad razonable sobre el cumplimiento del mandato y los objetivos estratégicos de la Auditoría Superior de la Federación;
- II. Realizar las auditorías, evaluaciones y análisis que determine, a fin de formular recomendaciones y sugerencias ante el Auditor Superior de la Federación para la mejora de los sistemas y procesos sustantivos y administrativos en la Auditoría Superior de la Federación;

AUDITORES ESPECIALES (atribuciones genéricas contenidas en el artículo 12 del Reglamento Interior):³⁶

- XX. Fiscalizar, conforme al Programa Anual de Auditoría, directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; asimismo, fiscalizar directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o

30 Íbidem, Sin página.

35 Íbidem, Sin página.

36 Íbidem, Sin página.

privada y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero;

- LX. Coordinarse, en su caso con los titulares de las entidades fiscalizadoras locales en el Marco del Sistema Nacional de Fiscalización;

AUDITOR ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO (atribuciones específicas conforme el artículo 13 del Reglamento Interior):³⁷

Coordinar y supervisar la práctica de auditorías para verificar que los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondan a los estimados y que fueron obtenidos, registrados y controlados de conformidad con la normativa aplicable; que la contratación, registro, renegociación, administración y pago por concepto de deuda pública, se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables; así como verificar el cumplimiento de los objetivos, metas, políticas y programas públicos en esas materias;

Coordinar y supervisar la práctica de las auditorías para constatar que los egresos se ajustaron a lo presupuestado y se aplicaron al fin establecido así como evaluar el cumplimiento de metas y objetivos previstos conforme a las disposiciones jurídicas correspondientes o, en su caso, que los presupuestos se modificaron, de acuerdo con las disposiciones jurídicas establecidas para tal efecto; asimismo, constatar que las erogaciones fueron debidamente justificadas y comprobadas, y que los recursos asignados o transferidos se aplicaron con apego a los programas aprobados; Coordinar y supervisar la práctica de auditorías forenses;

AUDITOR ESPECIAL DE DESEMPEÑO (atribuciones específicas conforme al artículo 14 del Reglamento Interior):³⁸

- II. Coordinar y supervisar las auditorías, estudios y evaluaciones de políticas públicas, programas de gobierno, programas presupuestarios, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales, a que se refiere el Presupuesto de Egresos y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como verificar el cumplimiento de los objetivos respectivos para evaluar la eficacia, la eficiencia, la economía y la competencia de los operadores y diseñadores del programa, la calidad de los bienes y servicios y la percepción de los beneficiarios-usuarios;

37 Íbidem, Sin página.

38 Íbidem, Sin Página.

AUDITOR ESPECIAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN (atribuciones específicas conforme al artículo 15 del Reglamento Interior):³⁹

- II. Coordinar y supervisar la práctica de las auditorías, estudios, análisis, diagnósticos, evaluaciones e investigaciones a los sistemas de tecnologías de información, comunicaciones y control, de las entidades fiscalizadas, entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, y en general a cualquier entidad pública o privada, para evaluar la operación de los sistemas de cómputo, redes de comunicaciones y su aprovechamiento; constatar que los recursos asignados a dichos sistemas, se hayan ajustado a lo presupuestado y al fin establecido, a efecto de verificar el cumplimiento de metas, objetivos y disposiciones jurídicas aplicables;

AUDITOR DE GASTO FEDERALIZADO (atribuciones específicas conforme al artículo 16 del Reglamento Interior):⁴⁰

- III. Aprobar y supervisar la práctica de auditorías a la gestión del gasto federalizado, incluidas las participaciones federales, que comprenderá, entre otros aspectos, la verificación de su aplicación al objeto autorizado y la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos previstos en los fondos, programas, proyectos o acciones, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Aprobar la fiscalización del ejercicio y destino de los instrumentos de crédito público, de financiamientos y otras obligaciones, contratadas por las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, que cuenten con garantía de la Federación;

TITULARES DE UNIDAD (atribuciones genéricas conforme al artículo 17 del Reglamento Interior):⁴¹

- I. Coordinar la planeación y programación de las actividades de las direcciones generales de su adscripción y someter sus correspondientes programas a la consideración del Auditor Superior de la Federación;
- II. Organizar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar el desarrollo de las funciones y la ejecución de los programas de las direcciones generales de su adscripción, conforme a los lineamientos y criterios generales que establezca el Auditor Superior de la Federación;

39 Íbidem, Sin Página.

40 Íbidem, Sin página.

41 Íbidem, Sin página.

TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS (atribución específica conforme al artículo 18 del Reglamento Interior)⁴²

- I. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, los Tribunales de la República y demás personas físicas y morales, por si o mediante las Direcciones Generales de su administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, así como contestar demandas, presentar pruebas y alegatos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoría Superior de la Federación, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe;
- VII. Presentar por si o mediante la Dirección General Jurídica, las denuncias penales que procedan como resultado de las irregularidades detectadas con motivo de la fiscalización superior, con apoyo en los dictámenes técnicos respectivos elaborados por las unidades administrativas auditoras, en los términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la legislación penal y demás normativa aplicable; así como coadyuvar con la autoridad ministerial y jurisdiccional, y en su caso, instruir la presentación de recursos y medios de impugnación legalmente procedentes en cuanto a las determinaciones emitidas por dichas autoridades;
- VIII. Promover, por si o través de la Dirección General Jurídica, las sanciones administrativas y penales que se deriven de la omisión en la entrega de la información, la entrega de documentación e información presuntamente apócrifa y la simulación de actos en que incurran los servidores públicos, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales o participaciones federales, a los que se les solicite información en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

TITULAR DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN (atribución específica conforme al artículo 19 del Reglamento Interior):⁴³

- IV. Suscribir, en el ámbito de su competencia, a nombre y representación de la Auditoría Superior de la Federación, los convenios, contratos, acuerdos y cualquier otro instrumento jurídico necesario, relacionados con la administración de recursos financieros,

42 Íbidem, Sin Página.

43 Íbidem, Sin página.

humanos, técnicos, materiales, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma y los bienes inmuebles, además de aquellos que por delegación de facultades le sean conferidas en estricto apego a las disposiciones jurídicas que rijan la materia;

TITULAR DE LA UNIDAD DE SISTEMAS, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA (atribuciones específicas conforme al artículo 20 del Reglamento Interior):⁴⁴

- V. Planear, coordinar y supervisar el desarrollo e implantación de políticas y sistemas de informática de la Auditoría Superior de la Federación;
- VI. Establecer las disposiciones para que los informes individuales y específicos de auditoría incorporen los elementos que establece la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el seguimiento de las recomendaciones y acciones; y para que las unidades administrativas auditoras efectúen los registros de la información en las bases de datos de la Auditoría Superior de la Federación;
- XVIII. Supervisar el cumplimiento de las resoluciones, requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materia de transparencia y acceso a la información realice el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;

Como se observa en esta breve semblanza groso modo de las principales atribuciones que ostentan las áreas de la Auditoría Superior de la Federación, podemos identificar que no existen facultades formales para realizar acciones específicas en el combate a la corrupción, quedando limitada solamente a la actividad fiscalizadora e informativa de las observaciones que se realizan a las auditorías del gasto federal.

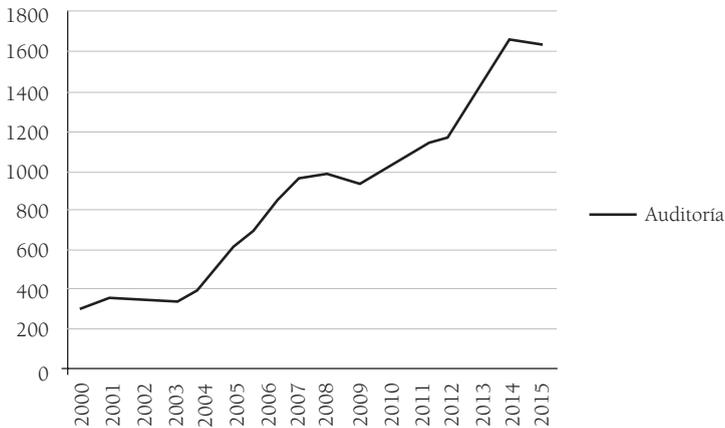
Para dimensionar como contribuye la ASF en el ejercicio de la fiscalización, a continuación se presenta información estadística entre la que se encuentra, el número de observaciones identificadas con daño o perjuicio, su estado de trámite, así como el número de denuncias penales.

Número de Auditorías

A lo largo de 15 años de revisión de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación pasó de realizar 312 auditorías en el 2000 a 1,643 el 2015.

44 Íbidem, Sin página.

Auditorías realizadas por Cuenta Pública



Fuente: Informe General Cuenta Pública 2015. ASF

El hecho de incrementar el número de auditorías y por tanto, generar una mayor cantidad de observaciones, no implica que la Auditoría Superior de la Federación refleje que este órgano de fiscalización genere acciones que frenen la corrupción. La eficacia de esta institución debe ser cuantificada por el número de denuncias penales ganadas y por los montos realmente recuperados con respecto a los observados. Este hecho permitiría garantizar que la fiscalización contribuye al combate a la corrupción ya que los funcionarios públicos tendrían mayor cuidado en incurrir en actos contrarios al interés público.

Monto Observado

Durante el período comprendido entre el 2012 y 2015, la Auditoría Superior de la Federación ha determinado montos observados por la cantidad de \$285,652.40 millones de pesos.

Monto observado por cuenta pública (millones de pesos)

| Año | Monto |
|------|-------------|
| 2012 | \$64,333.50 |
| 2013 | \$78,744.50 |
| 2014 | \$77,380.60 |
| 2015 | \$65,193.80 |

Fuente: Informe General Cuenta Pública 2015. ASF

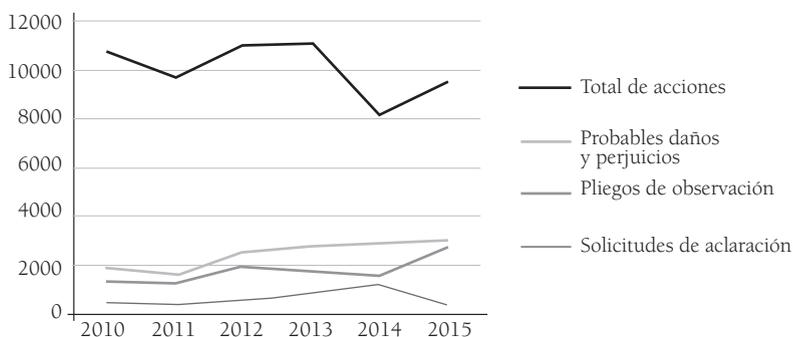
Estos montos observados hechos públicos en diversos medios de comunicación han propiciado que la sociedad mexicana tenga presente el fenómeno de la corrupción aun cuando estos montos observados, se han solventado agostado los procesos administrativos para su atención

Acciones Emitidas

El resultado inmediato de la fiscalización para las Cuentas Públicas del 2010 al 2015 significó que la ASF emitiera un total de 60,167 acciones de las cuales, 14,560 (24.2%) correspondían a observaciones en la que se presumía un probable daño o perjuicio a la federación.

Solo en la Cuenta Pública 2010 la ASF emitió un total de 1776 Pliegos de Observación y Solicitudes de Aclaración, estas acciones representan el 16.6% del total de las acciones emitidas esa cuenta (10,722); mientras que en la Cuenta Pública 2015, generó 3,039 pliegos de observación y solicitudes de aclaración cifra que representó el 32.1% de las 9,472 acciones emitidas en esa cuenta; es decir, las acciones clasificadas con presunto daño y/o perjuicio a la federación reflejan una tendencia creciente en este período.

Total de acciones emitidas vs observaciones con daños



Fuente: Informe General Cuenta Pública 2015. ASF

Con estos resultados la Auditoría Superior de la Federación logra captar la atención de la opinión pública. La sociedad empieza a dimensionar el problema de la corrupción y a demandar a la ASF informe anualmente los resultados de su trabajo; sin embargo, este fenómeno tiene otra cara, las acciones consideradas como con presunto daño, que se hacen público en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior, se re-

ducen significativamente en el tiempo conforme inicia la integración de respuestas por parte de los entes auditados.

La sociedad no tiene claridad sobre el proceso de atención de observaciones e inicia una etapa en donde aflora la percepción de que existe impunidad ante actos de corrupción toda vez que de las 14,560 acciones emitidas para las cuentas públicas 2010–2015 continúan en proceso 8,856 acciones al cierre de 2015; es decir, se solventaron al cierre de 2015 solo el 40% de la irregularidades.

Prevaleciendo de solventar otro número importante de ellas.

Pliegos de Observación y solicitudes de aclaración en proceso y procedimientos resarcitorios

| Año | Resarcitorios y pliegos en proceso | Solicitudes de aclaración convertidas a pliegos en proceso | Total probables daños en proceso |
|------|------------------------------------|--|----------------------------------|
| 2010 | 414 | 47.00 | 461.00 |
| 2011 | 395 | 47.00 | 442.00 |
| 2012 | 1066 | 193.00 | 1,259.00 |
| 2013 | 1324 | 276.00 | 1,600.00 |
| 2014 | 1239 | 816.00 | 2,055.00 |
| 2015 | 2662 | 377.00 | 3,039.00 |
| | 7100 | 1,756.00 | 8,856.00 |

Denuncias de Hechos

A partir de 2008 la ASF inicia la presentación masiva de denuncias penales ante el ministerio público federal, sin embargo, las 726 denuncias presentadas a lo largo de 14 años representan tan solo el

8.2% de las acciones emitidas consideradas como de presunto daño o perjuicio a la federación.

Evolución de las denuncias de hechos

| Cuenta Pública | Numero de DH | Monto (millones) | Importe por Denuncia (millones) |
|----------------|--------------|--------------------|---------------------------------|
| 2000 | 2 | \$1,425.26 | \$712.63 |
| 2001 | 0 | | |
| 2002 | 0 | | |
| 2003 | 1 | \$30.99 | \$30.99 |
| 2004 | 4 | \$57.82 | \$14.46 |
| 2005 | 3 | \$1,789.99 | \$596.66 |
| 2006 | 4 | \$16.26 | \$4.06 |
| 2007 | 2 | \$9.89 | \$4.95 |
| 2008 | 35 | \$1,930.56 | \$55.16 |
| 2009 | 112 | \$5,103.67 | \$45.57 |
| 2010 | 160 | \$2,527.48 | \$15.80 |
| 2011 | 155 | \$5,652.35 | \$36.47 |
| 2012 | 179 | \$8,986.29 | \$50.20 |
| 2013 | 46 | \$8,471.18 | \$184.16 |
| 2014 | 23 | \$5,662.48 | \$246.19 |
| Total | 726 | \$41,664.21 | \$1,997.29 |

Fuente: Informe General Cuenta Pública 2015. ASF

Esta situación continúa generando malestar entre la ciudadanía interesado en contener los delitos de corrupción.

En conclusión, el resultado inmediato de hacer pública esta información —probables daños y perjuicios— provoca que la Auditoría Superior de la Federación capte la atención pública sobre el fenómeno de corrupción, los medios de comunicación acaparan esta información e inicia un enjuiciamiento público a funcionarios e instituciones públicas; la sociedad empieza a dimensionar el problema de este fenómeno y a requerir a la ASF que informe anualmente sobre los resultados de su trabajo.

A lo largo de 16 años desde la creación de la Auditoría Superior, esta faceta positiva de la fiscalización (difundir probables actos de corrupción) se agota, inicia en la sociedad una sensación de impunidad al no ver resultados palpables ni consecuencias sobre estos anuncios públicos.

A partir de 2010 al 2015 de los 14,560 pliegos de observación y solicitudes de aclaración emitidas por la Auditoría Superior, los entes públicos solventaron el 40% y este resultado se incrementará.

La Auditoría Superior de la Federación se anticipa, debe hacer públicos las consecuencias administrativas o penales de las observaciones y no difundir las observaciones per se o aquellas que se encuentran en etapa procesal.

La sociedad se confunde, no comprende ni conoce el proceso que involucra la atención de acciones y en consecuencia la solventación de observaciones. Esta situación provoca la sensación de una corrupción sistémica y desde luego el desprestigio y descrédito de las instancias de fiscalización y control.

La sociedad se pregunta, ¿cómo es posible que se presenten tan pocas denuncias penales ante tantas observaciones clasificadas como posibles daos y perjuicios a la hacienda pública federal? ¿Cómo es posible que se solventen tantas observaciones? ¿Los montos difundidos por el Auditor Superior en los medios de comunicación son verdaderos? ¿Los grupos auditores tienen capacidad para valorar la documentación presentada por los entes auditados? ¿Los entes fiscalizados entregan la información solicitada? ¿Los procesos de fiscalización se realizan con los tiempos suficientes? ¿Son pertinentes los procesos de fiscalización?

Capítulo 5. Líneas estratégicas para la auditoría superior de la federación en el combate a la corrupción

La Auditoría Superior de la Federación, como se ha mencionado a lo largo del presente texto, está estructurada para llevar a cabo la fiscalización conforme lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; es decir, se limita a revisar:

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión previa denuncia formal;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Bajo este criterio, la auditoría superior se limite a vigilar que la gestión pública de los funcionarios cumplan con la normatividad, solo se contrasta lo que está regulado contra la forma en la que se opera, sin dejar de resaltar que este ejercicio se lleva a cabo un año después de consumado el acto. No existe criterio o procedimiento definido para valorar si de tras de la gestión pública se presentan actos con intereses distintos al interés de la sociedad.

Por tanto, en aras de construir una instancia proactiva contra la corrupción, se requiere diseñar un nuevo paradigma de fiscalización que logre inhibir la intención de realizar actos de corrupción en los que intervengan servidores públicos y particulares.

El impedir el ejercicio de malos hábitos requiere que la ASF diseñe una estrategia que provoque un cambio psicológico y de actitud de los actores. Para ello, se proponen las siguientes líneas estratégicas:

1. **Revisión en tiempo real sobre la vulnerabilidad de las finanzas públicas.** - Es necesario que la ASF realice revisiones de manera permanente a los entes fiscalizables durante el ejercicio fiscal en curso y no debe mediar denuncia formal previa

Para este caso se requiere vigilar permanentemente temas de riesgos como por ejemplo:

- Créditos convenidos con Entidades Federativas utilizando garantías federales.
- Contratos plurianuales para la prestación de servicios.
- Déficits en los regímenes de pensiones y jubilaciones.
- Adquisiciones de bienes, servicios y obra pública.

2. **Evaluación de toma de decisiones.**- Se refiere a aquellas circunstancias que pudieran facilitar que las determinaciones de los servidores públicos no se desarrollen en un entorno de transparencia y control suficiente.

En el caso que nos ocupa se requiere analizar los procedimientos de toma de decisión para la implementación de nuevos programas, los costos implícitos y las características de los grupos interesados en participar en ellos; es decir, identificar la posibilidad de que los servidores públicos antepongan su interés individual ante el colectivo; que esta toma de decisión favorezca o tenga implícito un costo político; o que las decisiones se realicen sin planeación y sin objetivos claros.

3. **Transparencia y Rendición de Cuentas.**- No hacer pronunciamientos escandalosos (difundir montos) en medios de comunicación sobre posibles daños a la hacienda pública federal cuando esta observación se encuentra en la etapa de atención. Se requiere difundir los casos de éxito, particularmente cuando se

presenten detenciones de funcionarios o particulares que cometieron actos de corrupción o cuando se reparen los daños.

4. **Cultura Cívica.**- Impulsar un programa permanente orientado a jóvenes y niños en la que se promuevan los valores éticos en torno a la transparencia y rendición de cuentas para desestimular la corrupción.
5. **Impartición de justicia.**- La ASF debe fortalecer sus áreas de investigación y substanciación a efecto de garantizar que los servidores públicos o particulares que incurran en actos de corrupción sean sancionados ejemplarmente. Una vez agotado el procedimiento legal se debe hacer pública la sanción correspondiente por el acto incurrido.

Conclusiones

A lo largo de la historia de México el tema de la corrupción no ocupó un lugar preponderante hasta que se presentó la transición democrática del México actual, es decir, a partir del año 2000.

A partir de este corte, la Auditoría Superior de la Federación ha sido un actor importante en promover ante los ojos de la sociedad mexicana un sentimiento de corrupción producto de los resultados de la Fiscalización que hace públicos anualmente en el Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública.

Los medios de comunicación y la sociedad retoman esta información e inician con un proceso de descrédito a funcionarios y dependencias sin contar con los elementos definatorios de culpabilidad. La sociedad a lo largo de estos años ha generado un sentimiento social de impunidad toda vez que no ha visto la concreción de resultados sobre los procedimientos penales y administrativos asociados a los presuntos daños y perjuicios difundidos anualmente por la ASF.

A partir de 2016 México se transforma y da paso a un nuevo modelo para combatir la corrupción, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que en teoría permitirá coadyuvar a revertir este mal.

La Auditoría Superior de la Federación es un actor preponderante dentro del SNA y la sociedad tiene en mente que este organismo debe actuar contra la corrupción; sin embargo, hay una percepción errónea, ya que sus atribuciones están orientadas exclusivamente en materia de fiscalización.

Esta instancia superior de fiscalización puede adoptar un rol más importante dentro del SNA si completa sus atribuciones con otras que posibiliten durante su desempeño inhibir posibles actos de corrupción por parte de servidores públicos y particulares. Para ello, se requiere impulsar una estrategia como se señaló en el presente texto, con cinco líneas estratégicas: Revisión en tiempo real sobre la vulnerabilidad de las finanzas públicas, Evaluación de toma de decisiones, Transparencia y Rendición de Cuentas, Cultura Cívica e Impartición de justicia.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor y Meyer Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1999, páginas. 11-12.
- Ángeles, Luis, *Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana*, el Caballito, México, página 49.
- Annan Kofi A., <Prefacio>, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2004, disponible en http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/0456163_S.pdf, [09 enero 2018].
- Auditoría Superior de la Federación, Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, DOF, México, enero 2017.
- Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, ASF, México, disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria [12 enero 2018]
- Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, ASF, México, disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria [12 enero 2018]
- Auditoría Superior de la Federación, Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado, ASF, México, disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/59_Informes_especiales_de_auditoria [11 enero 2018]
- Auditoría Superior de la Federación, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública del Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el Buen Gobierno, ASF, México, disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/59_Informes_especiales_de_auditoria [11 enero 2018]

- Auditoría Superior de la Federación, Estudio Sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción en el Sector Público Federal, ASF, México, disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/59_Informes_especiales_de_auditoria [11 enero 2018]
- Auditoría Superior de la Federación, Estudio sobre Proceso General de Administración de Riesgos en el Sector Público Federal, ASF, México, disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/59_Informes_especiales_de_auditoria [11 enero 2018]
- Banco de México, *Informes Anuales de Banco de México*, BANXICO, México, disponible en <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/indexpage.html>, [11 enero 2018]
- Banco de México, *Indicadores Económicos*, BANXICO, México, disponible en <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/>, [11 enero 2018].
- Cárdenas García, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, Estado de Derecho y Corrupción, México, Porrúa, 2005.
- Cardoso, F. H. “Las Políticas Sociales en la década de los años ochenta”, FCE, México, 1985.
- Diccionario de la Lengua Española, *Real Academia de la Lengua Española*, Vigésima Segunda Edición, España, 2002, pág. 451
- Dussel Petters, Enrique. *El Cambio Estructural del Sector Manufacturero Mexicano, 1988–1994*, Comercio exterior, México, 1995.
- González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y Política Social*, INAP. México, 1993, página 43.
- Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución Neoliberal*, Era, México, 1997.
- Laporta, Francisco J., “La corrupción política. Introducción general”, cit., pp. 26 y 27.
- Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación, vigente, México, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf> [11 enero de 2018]
- Michel Camdessus, *Declaraciones para el periódico “El Financiero”*, 13 de marzo de 1995.
- Oks, Daniel y Van Wijnbergen, Sweder; *Le Mexique Apres la Crise de Lendettement: La Croissance est elle durable*. BID-OCDE.
- Ortiz, Guillermo, *Declaraciones para el periódico “El País”*, 22 de marzo 1995.
- OCDE, *Etudes Economique de L’Ocde*, París, 1992.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994, p. XVI-XVII.
- Renato Busquets Sordo, *Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal*, México, disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Factores%20que%20propiciaron%20la%20corrupcion%20en%20Mexico,%20Analisis%20del%20soborno%20a%20nivel%20Estatal..pdf>, [10 enero 2018]
- Rojkind Orleansky, Isaac, *Propuesta de un nuevo modelo para mejorar la distribución del ingreso y erradicar la pobreza extrema*, UNAM, México, 2001 (29- 74).

- Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, FCE, México, 1996, página 704
- Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, FCE, México, 1996, páginas 615 y 618.
- Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, FCE, México, 1996, página 653
- Serra Rojas, Andrés, *Liberalismo Social*, Porrúa, México, 1993, página 394.
- Solís, Leopoldo. El Efecto Social de la crisis Económica, en Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís (comps), *México en busca de una nueva estrategia de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, página 50.
- Transparencia Internacional, *The anti-corruption plain language guide*, 2009, disponible en http://issuu.com/transparencyinternational/docs/ti_plain_language_guide?mode=window&backgroundColor=%23222222, [10 enero 2018]
- Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción*, disponible en <https://transparencia.org.es/barometro-global-de-la-corrupcion/> [11 enero 2018].
- Van Rijckeghem, Caroline y Weder, Beatrice. (2001), "Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption, and by how much", *Journal of Development Economics*, vol. 65, núm. 2, pp. 507-331.

Directorios

Cámara de Diputados LXIII Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Edgar Romo García
Presidente

Dip. Martha Sofía Tamayo Morales
Vicepresidenta

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Vicepresidente

Dip. Arturo Santana Alfaro
Vicepresidente

Dip. María Ávila Serna
Vicepresidenta

Dip. Sofía del Sagrario De León Maza
Secretaria

Dip. Mariana Arámbula Meléndez
Secretaria

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech
Secretaria

Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla
Secretario

Dip. Ernestina Godoy Ramos
Secretaria

Dip. Verónica Bemúdez Torres
Secretaria

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla
Secretaria

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos
Secretaria

Junta de Coordinación Política

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Presidente y Coordinador
del Grupo Parlamentario PAN

Dip. Carlos Iriarte Mercado
Coordinador del Grupo Parlamentario PRI

Dip. Francisco Martínez Neri
Coordinador del Grupo Parlamentario PRD

Dip. Jesús Sesma Suárez
Coordinador del Grupo Parlamentario PVEM

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza
Coordinadora del Grupo Parlamentario
MORENA

Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo
Coordinador del Grupo Parlamentario MC

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario PANAL

Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco
Coordinador del Grupo Parlamentario PES

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Presidente

Dip. Luis Maldonado Venegas

Secretarios

Dip. Fidel Almanza Monrroy
Dip. Rafael Arturo Balcázar Narro
Dip. Enrique Rojas Orozco
Dip. Ruth Noemí Tiscareño Agoitia
Dip. Eukid Castañón Herrera
Dip. Jaime Mauricio Rojas Silva
Dip. Alicia Barrientos Pantoja
Dip. Maricela Contreras Julián
Dip. Emilio Enrique Salazar Farías
Dip. Claudia Sofía Corichi García
Dip. Francisco Javier Pinto Torres

Integrantes

Dip. Ricardo Ángel Barrientos Ríos
Dip. Pablo Bedolla López
Dip. Paloma Canales Suárez
Dip. Araceli Damián González
Dip. Aarón González Rojas
Dip. Luis Alonso Pineda Apodaca
Dip. Armando Alejandro Rivera Castillejos
Dip. María Guadalupe Cecilia Romero Castillo
Dip. Salomón Fernando Rosales Reyes
Dip. María Esther de Jesús Scherman Leño
Dip. Víctor Manuel Silva Tejeda
Dip. María Monserrath Sobreyra Santos
Dip. María Luisa Sánchez Meza
Dip. Alma Carolina Viggiano Austria

Secretario técnico

Mtro. Isaac Rojkind Orleansky

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia

Titular

Dr. Alejandro Romero Gudiño

Directores

Mtro. Francisco Vega Rodríguez
Mtra. María del Carmen Lastra y Lastra
Dra. Guadalupe Blanca Leticia
Ocampo García de Alba

Secretario técnico

Dr. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

Compendio de investigaciones en materia de combate a la corrupción.

Se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2018

en los talleres de Alta Impresión S.A. de C.V.,

Calzada las Armas 567 Col. Providencia,

Delegación Azcapotzalco.

Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.



**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC

