

VÍAS PARA EL
TRATAMIENTO
DE LA
CORRUPCIÓN
EN EL
SISTEMA
MEXICANO

LUIS FELIPE
GUERRERO AGRIPINO

ADRIANA
DE SANTIAGO ALVAREZ

COORDINADORES GENERALES

VÍAS PARA EL
TRATAMIENTO DE LA
CORRUPCIÓN EN EL
SISTEMA
MEXICANO

**JAFET
NORIEGA ZAMUDIO**
COORDINADORA EDITORIAL

**VÍAS PARA EL
TRATAMIENTO DE LA
CORRUPCIÓN EN EL
SISTEMA
MEXICANO**

**LUIS FELIPE
GUERRERO AGRIPINO**

**ADRIANA
DE SANTIAGO ALVAREZ**
COORDINADORES GENERALES

UFO - GRAPO
S.A. DE C.V.

**P. GRANÉN
PORRUA**
C.A. DE C.V.

MÉXICO, 2020



IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

Colima 35, Tizapán,
01080 Ciudad de México.

Primera edición, diciembre de 2020

© 2020 Por características tipográficas y de diseño editorial
Lito-Grapo S.A. de C.V.

Impreso en los talleres de LITO-GRAPO, S.A. de C.V.

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-8758-37-1 IMPRESO
ISBN 978-607-8758-38-8 DIGITAL

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Índice

GLOSARIO 11

ESTUDIO PRELIMINAR:

aproximación sistémica al tratamiento
de la corrupción en México 15
Luis Felipe Guerrero Agripino
Adriana De Santiago Alvarez
Coordinadores generales de la obra

CAPÍTULO PRIMERO
FUNDAMENTOS

México en el ranking mundial de la corrupción 51
Gerardo Gabriel Martínez Fernández

El estudio cuantitativo y cualitativo del fenómeno
de la corrupción en México 59
Gerardo Gabriel Martínez Fernández

La respuesta internacional al combate a la corrupción:
los instrumentos convencionales 67
Gerardo Gabriel Martínez Fernández

La respuesta de México al fenómeno de la corrupción: la reforma constitucional de mayo de 2015 <i>Gerardo Gabriel Martínez Fernández</i>	77
La ruta legislativa en la implementación del sistema nacional anticorrupcion (SNA) <i>Mark Sandoval Salmerón</i>	83
La ruta legislativa en la implementación de los sistemas locales anticorrupción: el caso guanajuato <i>Ricardo Porras Ramírez</i>	93
El papel de la participación ciudadana en el combate a la corrupción en México <i>Gerardo Gabriel Martínez Fernández</i>	99
El SNA ¿solución o nuevo problema? <i>Ricardo Porras Ramírez</i>	107
Retos y perspectivas del SNA <i>Ricardo Porras Ramírez</i>	111
Los derechos humanos como eje articulador del SNA <i>Ricardo Porras Ramírez</i>	125
Federalismo, gestión pública y combate a la corrupción <i>José Jafet Noriega Zamudio</i>	131
El derecho administrativo como instrumento para el buen gobierno <i>José Jafet Noriega Zamudio</i>	135
SNA o sistema nacional de buen gobierno <i>José Jafet Noriega Zamudio</i>	143

CAPÍTULO SEGUNDO
SOPORTE ESTRUCTURAL

Sistema Político Electoral	151
<i>César Gilberto Guerrero Rizo</i>	
Sistema de Administración Tributaria (SAT)	161
<i>José Rafael Álvarez Arriaga / René Villalpando Hernández</i>	
Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	171
<i>José Rafael Álvarez Arriaga / Verónica Irene Ramírez Pimentel</i>	
Sistema Nacional de Estadística, Geografía e Informática	179
<i>Gracia Itzana Villagómez Ramírez</i>	

CAPÍTULO TERCERO
SOPORTE PREVENTIVO

Sistema nacional para la planeación democrática	187
<i>Antonio Vega Jiménez</i>	
Gestión para resultados	195
<i>José Juan Carlos Hernández Durán</i>	
Evaluación al desempeño de los programas presupuestales	205
<i>José Juan Carlos Hernández Durán</i>	
Sistema Nacional de Armonización Contable	217
<i>Hosni Eddef García Moreno</i>	
<i>Antonio Quintero Reyes</i>	
<i>Héctor Antonio Mosqueda Camacho</i>	
Responsabilidad Hacendaria y Disciplina Financiera	235
<i>Yolanda Espinoza García / Jorge Ricardo Jiménez Marmolejo</i>	

Sistema Nacional de Archivos <i>Gracia Itzana Villagómez Ramírez</i>	243
Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública <i>Ángeles Rojas Vázquez</i>	251
Sistema de Control Interno <i>César Gilberto Guerrero Rizo</i>	263
Sistema de Mejora Regulatoria <i>Gracia Itzana Villagómez Ramírez</i>	273
Sistema del Servicio Civil de Carrera <i>Gracia Itzana Villagómez Ramírez</i>	285

CAPÍTULO CUARTO
SOPORTE DISUASIVO - DETECTIVO

Declaración 3 de 3 <i>Joanna Camacho López</i>	293
Proceso de Entrega-Recepción <i>Joanna Camacho López</i>	301
Contrataciones públicas <i>Martha Angélica Hernández López</i> <i>Luis González Gómez</i> <i>José Luis Rivera García</i>	307
Sistema nacional de fiscalización <i>José Rafael Álvarez Arriaga</i> <i>Yolanda Espinoza García</i> <i>Rosa Elena Ramírez Mendoza</i>	319

Sistema Antilavado de Activos 331
José Jafet Noriega Zamudio

Sistema Nacional de Servicios Financieros 337
José Jafet Noriega Zamudio

Sistema de Registros Públicos y Notarías 345
Mark Sandoval Salmerón

CAPÍTULO QUINTO
SOPORTE CORRECTIVO-SANCIONATORIO

Las Garantías Constitucionales de los Derechos Humanos 355
José Jafet Noriega Zamudio

Justicia administrativa. Un pilar del SNA 367
Mark Sandoval Salmerón

Régimen de Responsabilidades y Sanciones Penales 377
Mark Sandoval Salmerón

Régimen de Responsabilidades y Sanciones Políticas 385
Mark Sandoval Salmerón

Régimen de Responsabilidades y Sanciones Administrativas 393
Mark Sandoval Salmerón

Régimen de Responsabilidades y Sanciones Civiles 403
José Rafael Álvarez Arriaga
Mauricio Bernardo Josafat Núñez Gómez

Procedimiento Administrativo de Ejecución 415
José Rafael Álvarez Arriaga
Mauricio Bernardo Josafat Núñez Gómez

Responsabilidad Patrimonial del Estado	427
<i>José Rafael Álvarez Arriaga</i>	
<i>José De Jesús Martínez Mares</i>	

Extinción de Dominio	433
<i>Ricardo Porras Ramírez</i>	

CAPITULO SEXTO
SOPORTE INSTRUMENTAL

Plataforma digital nacional	447
<i>Paúl Gallegos Martínez</i>	
<i>Gracia Itzanavillagómez Ramírez</i>	

CAPÍTULO SÉPTIMO
SOPORTE TRANSVERSAL

Integridad y ética pública	457
<i>Juan Francisco Fuentes Guevara</i>	

Participación ciudadana	475
<i>Antonio Vega Jiménez</i>	

COLABORADORES	485
---------------	-----

Glosario

AEA	Asociación Americana de Evaluación
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASOFIS	Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C.
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFDI	Comprobante fiscal digital por internet
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
DIM	Declaración informativa múltiple
DIOT	Declaración informativa de operaciones con terceros
ED	Evaluación del desempeño
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENCRIGE	Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas

FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
FIEL	Firma electrónica avanzada
GD	Gestión del Desempeño
GpR	Gestión para Resultados
GTC	Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales
EPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IFE	Instituto Federal Electoral
IACIP	Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LDF	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LPCGPF	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
LSAT	Ley del Servicio de Administración Tributaria

LSNIEG	Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PBR	Presupuesto basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PDN	Plataforma Digital Nacional
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RISAT	Reglamento Interior del Sistema de Administración Tributaria
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SEA	Sistema Estatal Anticorrupción
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEF	Sistema Estatal de Fiscalización
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SEVAC	Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNIEG	Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
TAI	Coefficiente de Transparencia, Anticorrupción e Impunidad

Estudio preliminar: aproximación sistémica al tratamiento de la corrupcion en méxico

*Luis Felipe Guerrero Agripino
Adriana De Santiago Alvarez
Coordinadores generales de la obra*

La corrupción es un fenómeno complejo, tanto en sus causas como en la diversidad de sus manifestaciones y consecuencias. Su comprensión, las estrategias para prevenirlo y disuadir a funcionarios y ciudadanos de incurrir en su práctica, así como para detectarlo o sancionarlo, no pueden ser simples ni parciales. La natural complejidad del fenómeno se ve agudizada, además, por la novedad de la propuesta normativa y organizativa que ha elegido el gobierno y los ciudadanos en México para disminuir su recurrencia: el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Ahora bien, si dicha complejidad no puede ser cancelada, ante ella no cabe sino la construcción de modelos teóricos igual de complejos que abonen a la comprensión de las raíces del fenómeno de la corrupción; que se articulen con la descripción del sistema normativo propuesto para combatirla y que, a la par, permitan a actuales y a futuros operadores una visión panorámica —sistémica— del aparato normativo y organizacional que lo integra.

Es necesario generar más estudios comprensivos que den cuenta de modo integral de las distintas caras del fenómeno de la corrupción o del sistema institucional generado para combatirla. Es decir, estudios

que expliquen de ese modo, *sistemáticamente*, las causas del fenómeno y el modelo normativo e institucional para ponerle remedio.

En este tenor surge un deber civil y profesional para todo funcionario o académico que de algún modo tenga relación con el ejercicio de recursos públicos o con las actividades de la Administración Pública para estudiar y/o colaborar en la comprensión del fenómeno y del proyecto institucional destinado a erradicar la corrupción no solo de las prácticas administrativas en el servicio público, sino del país. Para los académicos (el ámbito desde el que ahora escribimos) este deber se traduce en abonar a la comprensión teórica del fenómeno. Conlleva además la necesidad de abocarse al análisis de las implicaciones éticas, así como de las responsabilidades legales y administrativas en las que incurre quien participa de la nefasta práctica de la corrupción. El análisis requerido es pues tan amplio que abarca a los deberes morales y jurídicos que corresponden a ciudadanos y funcionarios para evitar las consecuencias dañinas y las preguntas que las prácticas corruptas generen: ¿qué ocasiona, favorece o provoca la corrupción en una sociedad determinada? Es necesario explicar porqué existe el fenómeno, cómo se anida en la gestión gubernamental para, finalmente, ofrecer estrategias (normativas y técnicas) para combatirla. Un análisis de este tipo, no obstante, se encuentra incompleto o en proceso de elaboración.

El propio SNA está lejos de constituirse como tal, como sistema. Esta idea recorre este libro. Es así no solo por el origen reciente de la institución del SNA, sino por las múltiples necesidades y carencias materiales y/o de voluntad política de quienes le han dado a luz. Tanto en lo normativo como en lo operativo este “sistema” aparece todavía como un esfuerzo fragmentario y necesitado de enorme trabajo, tanto teórico como práctico, para la comprensión, puesta en funcionamiento de sus instituciones y la consecución de sus objetivos. Es pues menester colaborar en la construcción de un modelo de administración racional en México que articule todos los elementos del SNA: desde la teoría de la decisión hasta la creación y explicación con objetivos de capacitación de los sencillos y hasta los más complejos procedimientos administrativos. Ello, según creemos, ofrecerá un modelo que nos permita comprender

el fenómeno y articularlo con las múltiples variables relacionadas con él. Lo anterior, a su vez, podría dar lugar a una evaluación de la ruta crítica (en algunos casos fallida) que ha acompañado la implementación del SNA con miras a proponer una mejor planeación; una que vaya más allá del combate de casos aislados de corrupción y se engarce con un proyecto de buen gobierno capaz de garantizar el acceso a los mínimos exigidos por las normas de derechos humanos en el país.

Este libro pretende configurarse como un esfuerzo para abonar a esas necesidades teóricas de comprensión y análisis. El texto se construyó con la colaboración de comentaristas, quienes, por su perfil de formación académica y ámbito de desempeño profesional en el servicio público, configuran un panorama enriquecido por la pluralidad de visiones.

Este capítulo inicial, por su parte, tiene por objetivo presentar un breve panorama conceptual de las necesidades del modelo teórico al que se ha dado referencia y que se requiere para el análisis y puesta en práctica del SNA. A la par, da cuenta de algunas de las ideas que están contenidas en el libro que se pone a consideración del lector y destaca de qué manera los distintos apartados presentan una manera de comprender el fenómeno. Así, busca ofrecer ciertas bases para el análisis de los temas que se analizan en los siguientes capítulos.

HACIA UN CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

El término corrupción es ambiguo. El que nos interesa aquí es el que se refiere a la práctica social capaz de enhebrar voluntades en todos los ámbitos sociales con miras a obtener beneficios privados a costa de lo público. Corrupción es así una práctica capaz de corroer repúblicas, debilitar la confianza en el gobierno y culminar con la violación sistemática de derechos humanos.

En el siglo IV a.C., Aristóteles se refería al término *corrupción* relacionándolo con un tipo específico de degeneración: la que correspondía a

las formas de gobierno conocidas en la Grecia antigua (monarquía, aristocracia y democracia) y a las que respectivamente correspondían como formas corruptas (la tiranía, la oligarquía y la demagogia).¹ El *Diccionario de Autoridades de la Real Academia Española* de 1729 refiere que corrupción viene del latín *corruptio* y que significa “putrefacción, infección, contaminación y malicia de alguna cosa, por haberse [*sic*] dañado y podrido”.

Para Marco Tulio Cicerón, la palabra *corrupción* describía el soborno y el relajamiento de las costumbres.² La corrupción es pues tanto un proceso como el estado al que aquél conduce. Puede significar un acto o un proceso, es el tránsito hacia lo dañino o el estado mismo al que se llega por él. Se pueden corromper bienes perecederos tanto como voluntades o gobiernos. Como hemos visto, para el Estagirita se corrompían las formas de gobierno, mientras que para Cicerón era el carácter, el alma y el Derecho los que padecían el vicio. Corrupción, parece pues aplicable a muchos de los daños que corroen todo aquello que cumple una función o garantiza un valor, y que se traduce en la pérdida de la una o el otro.

Ahora bien, es importante dejar claro que la corrupción, por más terrible que pueda ser su significado o sus consecuencias, dista mucho de ser un destino o una fatalidad. En el sentido que se da al término en este escrito y en el libro, es decir, el de corrupción como práctica social dañina que provoca el desvío de recursos colectivos a favor de intereses privados, la corrupción es ante todo un problema social que, por ende, es diagnosticable, medible y, aunque complejo, solucionable. Así pues, habría que tener cuidado con no compartir concepciones fatalistas que hacen parecer a la corrupción como una plaga divina o un defecto cultural o genético de los pueblos o sociedades, haciéndola de ella un destino o una enfermedad pública tan inevitable como la muerte o los impuestos (para traer a colación el conocido dicho norteamericano).

¹ Aristóteles cit. En Garzón, 2003, p.245.

² Middleton, 1790, p. 299.

Para González Llaca, la corrupción proviene de *corrompere* que significa “romper algo entre dos, destruir conjuntamente su integridad”³. De este modo, la corrupción no es sino una patología colectiva, padecida —por no decir hasta qué punto protagonizada— por muchos.

En una acepción sencilla y útil, el Banco Mundial nos dice que “corrupción es el abuso del poder público para el beneficio privado”. Por su parte, Ochoa Romero,⁴ señala que:

Cualquier actividad a través de la cual se altera y trastoca la forma y el objeto de una cosa, de un procedimiento o de una relación, a cambio de la promesa u obtención de beneficios recíprocos entre sus protagonistas, se trata de alterar la esencia de un proceso mediante componendas que generan ventajas indebidas.

Para Garzón Valdés el concepto está relacionado con un sistema normativo en el que se identifican deberes u obligaciones posicionales o institucionales y que se vincula con conductas como el soborno y la extorsión. El autor entiende por corrupción la:

[...] violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.⁵

Esa violación por parte de un decisor a que se refiere Garzón Valdés, tal como destacó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se presenta no sólo en el ámbito público: “la corrupción es

³ González, 2016, s/p..

⁴ Ochoa Romero, Roberto Andrés (2017). “Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución”. En: *Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM.

⁵ Garzón Valdés, Ernesto (1996). “Acerca del concepto de corrupción”. En *Estudios. filosofía-historia-letras*, México: ITAM.

una actividad ilegal también en el sector privado”.⁶ Se presenta además en cualquier ámbito, en lo local tanto como en lo global. La importancia que se ha dado desde la ONU al tema es un indicio del carácter internacional de muchas de las prácticas corruptas y de la necesidad, también global, de abolirlas. Hoy por hoy no faltan los instrumentos internacionales que expresan un compromiso de la comunidad internacional al respecto. De esta manera, tenemos, entre otras, la Convención Interamericana Contra la Corrupción,⁷ el Convenio de Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC)⁸ y la Convención Contra el Crimen Organizado TRANSNACIONAL.

Los casos emblemáticos de corrupción abundan y sus terribles consecuencias son palpables para muchos pueblos y Estados. Como muestra bastan algunos botones: el caso Odebrecht, que ha involucrado a distintos países como México, Estados Unidos, Argentina, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela, entre otros, y que durante los últimos 20 años implicó ofrecimientos de beneficios indebidos a funcionarios públicos de alto nivel en contrataciones favorables con constructora brasileña.⁹ Un poco atrás en el tiempo, tenemos el caso del ex presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez (1989-1994), quien en 1992 utilizó 250 millones de bolívares pertenecientes al presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores para financiar las elecciones en Nicaragua y apoyar al gobierno de la presi-

⁶ Convención de la Naciones Unidas contra la corrupción celebrada en Mérida, Yucatán del día 09 al 11 de diciembre de 2003, ratificada por el Senado el 29 de abril del 2004.

⁷ La Convención Interamericana contra la Corrupción, propuesta por la Organización de Estados Americanos (OEA), suscrita el 29 de marzo de 1996, en vigor desde el 6 de marzo de 1997.

⁸ United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) (versión en inglés), ha sido adoptada por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 58/4 del 31 de octubre de 2003, en vigor a partir del 14 de diciembre de 2005.

⁹ Matute Urdaneta, Gabriela (2016). “Escándalo Odebrecht: EE.UU. dice que 12 países recibieron sobornos”, en *CNN*.

denta Violeta Barrios de Chamorro.¹⁰La historia, desafortunadamente, podría no tener fin.

En México no hay entidad federativa exenta de acusaciones de corrupción: desde el triste y violento caso del socavón de Morelos, casas millonarias que no corresponden con los ingresos de sus propietarios, redes de trata y pornografía infantil al amparo de la autoridad pública, el empleo de empresas fantasmas para lograr el desvío de recursos públicos,¹¹ etcétera. Los instrumentos empleados y la enumeración de casos famosos parecen también inagotables. La práctica dañina parece ser generalizada, y ambicioso debe ser el proyecto colectivo para acabar con ella. Este libro se enmarca en ese proyecto.

MARCO CONCEPTUAL PARA EL MODELO DE ANÁLISIS DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y SU COMBATE

Como ya decíamos, generar el modelo teórico que requerimos para la operación efectiva del SNA dista de ser tarea sencilla. Pese a todo, el libro avanza detectando los conceptos básicos de los que habrá de allegarse tal modelo y que, por supuesto, pueden y deben ir afinándose con futuras aportaciones teóricas.

En la comprensión del complejo fenómeno en el que se traduce la corrupción, el primer paso es distinguir entre la corrupción como un fenómeno social —lo que *es*— de su tratamiento normativo —lo que *debe ser*— y, respecto de este último, a su vez, de lo que ha sido establecido por el legislador y las distintas autoridades normativas del sistema de lo que, *de hecho*, está ocurriendo. Poner en claro los distintos planos de análisis es básico para cualquiera que pretende estudiar, operar, comprender o criticar el SNA.

¹⁰ Véase *Corrupción: seis casos emblemáticos*, publicados en BBC Mundo.com, United Kingdom (http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1555_corrupcion/index.shtml).

¹¹ Véase *Qué tanto es tantito, Atlas de la corrupción en México 2000-2018* de Rocha Menogal y Pulido Jiménez, publicado en 2018.

En el plano explicativo, el fenómeno reclama ser identificado y medido. La corrupción es un fenómeno y, como tal, está sujeto a la descripción causal y empírica. Es por ello que, como se da cuenta en el primer capítulo de este libro, resulta fundamental evaluar cuantitativa y cualitativamente el fenómeno como piedra basal de toda política pública relacionada con el tema. De este acercamiento al fenómeno depende la identificación de los retos regulativos que enfrenta el gobierno. Conocer el fenómeno, cuantificarlo y profundizar en sus peculiaridades nos conduce a estudiar los mecanismos creados para medir y evaluar la percepción ciudadana en relación con la corrupción. La medición permite en un segundo momento cuantificar los resultados de los esfuerzos de los Estados nación en el combate a la corrupción, lo que nos acerca a identificar con claridad la posición de México en el ámbito internacional con relación a este tema. Comprender el fenómeno pasa pues por ser medido y ser capaces de determinar sus peculiaridades en un Estado federal inserto en un contexto cada vez más globalizado. Este análisis cuantitativo permite evaluar los retos que debe enfrentar el marco normativo, tanto nacional como internacional, en la materia, así como el cumplimiento de los objetivos específicos de las políticas públicas relacionadas con el tema.

Ahora bien, en el plano descriptivo del sistema normativo (lo que Kelsen denominaba los juicios descriptivos de *deber ser*) es fundamental que la teoría que se busca para el SNA distinga el ámbito de lo específicamente jurídico de lo que atañe a las reglas técnicas y que, con ello, dé cuenta de ambas con la claridad que se requiere para propiciar su conocimiento y correcta aplicación por parte de los operadores. En el ámbito dogmático es pues necesario describir cómo se construye el SNA y cómo se articula con el sistema jurídico nacional y local, así como también con los tratados e instrumentos internacionales. Queda claro, sin embargo, que este tipo de estudio es solo una de las facetas que el análisis de la corrupción requiere. El otro, no menos importante, se relaciona con la teoría de la administración y las políticas públicas. En este tema, identificar los objetivos

de política pública resulta un tipo de análisis estratégico antes que jurídico o ético.

Ciertamente, acabar con la corrupción es un reclamo social y una prescripción constitucional. No obstante, este objetivo debe ser entendido no sólo como reclamo, sino también como un proyecto constitucional que trasciende los ámbitos del gobierno. El análisis teórico que se produzca debe pues proporcionar una red de conceptos capaces de dar cuenta tanto del carácter institucional del SNA (del conjunto de normas que lo integran) como de su objetivo como institución y empresa colectiva. Para su comprensión se requerirá, por tanto, de estudios que sistematicen el conjunto de normas que estructuran y dan cuerpo al sistema articulando así el ámbito legal con la descripción y comprensión de los documentos técnicos y los que se encuentra aún por producir, y que, a su vez, se aprovechen los avances en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, tales como la gestión para resultados y el presupuesto basado en éstos.

Ahora bien, todo este estudio se vería trunco sino estuviese acompañado de una visión de conjunto sobre cómo este sistema colabora en la gobernanza del país. El éxito del SNA, según parece, depende de que sea entendido no sólo como un sistema normativo o institucional, sino también como una vía importantísima para la participación ciudadana, sin la cual el sistema aparece como impotente o inacabado.

El entramado constitucional, legal y de política pública, finalmente, no podría ser adecuadamente sistematizado desde un modelo teórico sin aplicar en su construcción la perspectiva de derechos humanos. Dicha perspectiva permite reconocer en este sistema un instrumento más para la protección de los derechos de las personas. En países donde los funcionarios incurren en hechos de corrupción, Anderson señala:

[...] usualmente son los pobres los que se ven obligados a pagar un recargo por bienes públicos y servicios básicos, tales como el acceso al

agua, educación, servicios de salud, medicamentos, transporte público, e información oficial. La corrupción afecta transversalmente el goce de todas las personas, afecta al desarrollo y puede ser identificada incluso como una práctica que perpetúa la pobreza y la desigualdad.¹²

En este ámbito de análisis, que no puede ser sino filosófico y moral, el sistema se articula con el concepto de derechos como reclamos éticos cuyo contenido resulta obligatorio al Estado mexicano y cuyo respeto hace que el propio Estado, el Derecho y la Administración Pública encuentren legitimidad. Al final de este libro el lector encontrará un breve estudio sobre los conceptos de integridad y ética pública. No cabe duda de que este necesario análisis es una consecuencia de lo que Bobbio denominó “la era de los derechos”¹³ en la que vivimos.

El libro finaliza haciendo un guiño a la expresión hegeliana de que “el búho de Minerva emprende su vuelo en el crepúsculo”. Probablemente no puede ser de otro modo. Ese guiño refiere a la más difícil de las asignaturas filosóficas: la ética. Con ello deja la puerta abierta a las investigaciones por venir y a la necesaria profundización de los aspectos aquí simplemente esquematizados. Y es que la ética pública, como sector de la ética en general, se refiere a la conducta debida no solo como aquella que respeta la reglas, sino como la que reconoce los valores que subyacen a ellas y que está relacionada con la disposición que todo servidor público debe tener para conformar su conducta con las exigencias que la finalidad del servicio público le impone.

¹² Anderson, Michael. “Acceso a la justicia y al proceso legal: creando instituciones legales más receptivas a los pobres en los países en desarrollo”. En *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*. Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fontamara, México, 201.

¹³ Véase *El tiempo de los derechos* de Norberto Bobbio publicado en 1999.

EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Los hechos se miden y la realidad se diagnostica si es que pretendemos modificarla. El fenómeno de la corrupción es, en este sentido, objeto de estudio antes de que su combate pueda convertirse en un objetivo de política pública.

Medirla no es, en ningún sentido, sencillo. No obstante, como se da cuenta en este libro, se han realizado esfuerzos importantes. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) ha desarrollado vínculos con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) a fin de contribuir con información estadística para el diseño de la política nacional anticorrupción, creando indicadores relevantes en la materia. La sociedad civil igualmente ha contribuido, generando índices relevantes para el diagnóstico de la corrupción en el país con base, entre otros elementos, en las estadísticas del INEGI. Un ejemplo claro de esta aportación es el coeficiente TAI –Transparencia, Anticorrupción e Impunidad– que revisaremos más adelante.

Pese a lo complejo de la medición de la corrupción, las herramientas estadísticas permiten conocer su magnitud y sus tendencias. Como decíamos, hoy existen ya algunas metodologías específicas que se aplican en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y en la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE).

La ENCIG tiene como objetivo generar “estimaciones sobre la prevalencia de actos de corrupción y la incidencia de los mismos, en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades [...]”.¹⁴ De acuerdo con su versión 2017, “la tasa de la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14,635 por cada 100 000 habitantes a nivel nacional”.¹⁵ Según esta encuesta, en 2017, el 91.1% de personas en el país consideró que los actos de corrupción eran

¹⁴ INEGI, 2017, s/p.

¹⁵ *Ídem*.

frecuentes o muy frecuentes en su entidad federativa (un incremento del 2.6% respecto de la ENCIG 2015). Los trámites con mayor incidencia de corrupción durante ese año se encuentran en el contacto con autoridades de seguridad pública (con un 59.5% de incidencia), seguido de trámites en relación con la propiedad con un 30.7%. Estos actos de corrupción generaron un costo para quienes los padecieron de 2,273 pesos por persona en promedio. Ello implicó para el país un costo total de 7,218 millones de pesos.

La experiencia de la corrupción redundó, sin duda, en el nivel de confianza de la ciudadanía. La misma encuesta arroja que únicamente el 38.7% de la población identifica a los servidores públicos como personas que inspiran confianza. Esta misma medición, en relación con otras instituciones fundamentales para el país, es aún más baja. Los mexicanos que confían en los gobiernos de las entidades federativas representan un 29.3%. Este porcentaje es aún menor con relación al gobierno federal, el cual inspira confianza en un 25.5% de los ciudadanos. La calificación más baja del rubro la tienen los partidos políticos: en ellos confía únicamente el 17.8% de los mexicanos.

Ahora bien, la ENCRIGE 2016 tiene como objetivo “generar información estadística referente a las experiencias y percepción de las unidades económicas del sector privado al realizar trámites y solicitar servicios públicos; así como sobre la percepción de los marcos regulatorios bajo los cuales se rigen tanto aquellas unidades económicas ya establecidas como aquellas que pretenden establecerse en México”. En el país, 561 de cada 10 000 unidades económicas que realizaron trámites durante 2016 experimentaron al menos un acto de corrupción. Esta tasa, sin embargo, se incrementa hasta 1,317 unidades económicas por cada 10 000 para el caso de unidades económicas grandes. Las entidades con mayor percepción de corrupción fueron Tabasco (92.7%) y la Ciudad de México (91.5%). Por su parte, las mejor evaluadas fueron Colima (65.5%) y Nayarit (62.2%). En el ámbito nacional, y de acuerdo con la ENCRIGE 2016, el 82.2% de las unidades económicas considera que los actos de corrupción por parte de servidores públicos son frecuentes. La frecuencia de actos de corrupción realizados por servidores públicos

en el país fue del 82.2% durante 2016. El 64.6% de las unidades económicas reporta que los actos de corrupción se producen para agilizar trámites y el 39.4% señala que dichos actos son para evitar multas o sanciones.¹⁶

El costo para las unidades económicas del país, derivado de actos de corrupción, se estima en 1.6 mil millones de pesos durante 2016, con un costo promedio por unidad económica de \$12,243. En la descripción de los actos de corrupción sufridos por estas unidades, destaca en primer lugar, nuevamente, el contacto con autoridades de seguridad pública. En tercero, se encuentran los procesos judiciales laborales o mercantiles, rubro que sigue al segundo lugar, representado éste por el inicio o seguimiento de averiguaciones previas o carpetas de investigación.

Decíamos que entre los esfuerzos realizados por asociaciones civiles para contribuir con datos sobre la medición del fenómeno de corrupción y su combate, destaca el coeficiente TAI¹⁷ (Transparencia, Anticorrupción e Impunidad) de *Impunidad Cero* y *Transparencia Mexicana*. Dicho indicador es producto de esfuerzos de distintos especialistas en materia de transparencia y tiene por objetivo ofrecer información sobre el estado de la opacidad, la corrupción y la impunidad en las entidades federativas. Cada uno de los componentes del coeficiente TAI se genera con diferentes indicadores. La transparencia, como se da cuenta en este libro, se mide con la Métrica de Gobierno Abierto 2017 elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). La Métrica está destinada a evaluar “la transparencia con la que se desempeñan los sujetos obligados” así como “la capacidad de incidencia de los ciudadanos en los procesos y las decisiones públicas dados los mecanismos de participación con los que cuentan los sujetos obligados”.¹⁸

En el indicador triplemente compuesto que es el TAI, la corrupción se mide a través de la tasa de prevalencia de la corrupción de la ENCIG

¹⁶ Información tomada de INEGI, ENCRIGE 2016, s/p.

¹⁷ Véase “Impunidad cero y Transparencia Mexicana” en *Coficiente TAI 2017 - Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero*.

¹⁸ *Ídem*.

del INEGI que hemos revisado ya. Finalmente, la impunidad es cuantificada de acuerdo con el Índice Global de Impunidad México 2016 que es “un índice agregado, con 19 variables, elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla. Considera tres aspectos: la disponibilidad de recursos —materiales y humanos— de los sistemas de seguridad y justicia, su funcionalidad y la cifra negra”.¹⁹

El coeficiente TAI de 2017 ofrece como resultados que la opacidad en el país es de un 84.75%, el de corrupción de 59.72% y el de impunidad de 87.96%.²⁰ Las entidades que destacan por opacas son: Querétaro (100%) y Tlaxcala (98.10); en el rubro de corrupción sobresale Morelos (100%) y Sinaloa (90.30%). En impunidad, por su parte, el coeficiente coloca en primer lugar a Quintana Roo (100%) y al Estado de México (99.83%).

Los indicadores son abrumadores y no hacen sino confirmar los índices internacionales. Como se da cuenta en este libro, la percepción de la corrupción en México no ha hecho sino incrementarse en los últimos años. El Índice de la Percepción de la Corrupción 2017 publicado por Transparencia Internacional calificó al país con 29 (un punto menos que el que le había correspondido en la medición previa) en una escala que va de 0 a 100.²¹

La corrupción es un mal público y la medición de sus alcances es, antes que una razón para la parálisis o el pesimismo, el primer paso, un pre-requisito para el diseño y subsecuente evaluación de cualquier política pública en la materia. Acabar con la corrupción empieza por conocer y medir el fenómeno; es un requisito básico para evaluar el quehacer gubernamental y ciudadano al respecto y, con ello, los logros y avances del SNA. Lo que no se mide es imposible de ser evaluado y los fenómenos, como bien sabemos, tienden a permanecer en su estado

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ Coeficiente TAI 2017 - Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero los datos arriba sombreados denotan las entidades federativas que se encuentran por encima de la media nacional.

²¹ Transparencia Internacional, Corruption Perceptions Index 2017, disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

inercial a menos de que exista una fuerza que lo modifique. Encontrar índices de corrupción elevados en el país confirma la urgencia de mejores acciones derivadas de un conocimiento más profundo del fenómeno que, aunadas a una voluntad política firme y a una mejora en los procedimientos de la administración y la ética públicas, engranen como parte de una política pública mejorada. Este proyecto es necesario y urgente.

EL SNA EN EL PANORAMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL MEXICANO²²

La implementación del SNA en México implicó la reforma —y, en algunos casos, adición— de 13 artículos constitucionales, la creación de cuatro leyes, la modificación de 17 artículos del Código Penal Federal y de otras muchas disposiciones en 3 leyes federales y generales más.²³

²² Este epígrafe reproduce parte de un trabajo al que remitimos, para mayor profundidad: Guerrero Agripino, Luis Felipe (2018). “Regulación de responsabilidades en el sistema anticorrupción mexicano: entre la impunidad, la inseguridad jurídica y la violación a derechos humanos”. En *Paradigmas de los derechos humanos en el sistema punitivo mexicano. Realidades, riesgos y desafíos*. México: Porrúa.,

²³ Se han eliminado las comillas que indicarían las citas textuales de este trabajo previo, para facilitar la lectura.

²³ Los decretos correspondientes fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 27 de mayo de 2015, así como en el de 18 de julio de 2016. Entre las leyes que se reformaron y/o adicionaron, además del CPF, se encuentran las leyes Orgánica de la Procuraduría General de la República y Orgánica de la Administración Pública Federal; asimismo, se llevó a cabo una reforma al sistema de transparencia y rendición de cuentas, reformando la a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y la de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Aunado a lo anterior, se crearon las siguientes leyes: General del Sistema Nacional Anticorrupción, General de Responsabilidades Administrativas, Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Queda pendiente, sin embargo, la reforma, expedición o adición de al menos 17 leyes más, entre las que se encuentran las leyes de Participación Ciudadana en Materia de Combate a la Corrupción, Regulación del Cabildo, Protección de los Denunciantes de Actos de Corrupción, Amparo y Extinción de Dominio, entre otras. En el ámbito local el rezago es también considerable pues, según el Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados:

Las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción tuvieron como objetivo, según el Dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados:

- (i) Adoptar medidas para prevenir y combatir de forma eficaz y eficiente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes; (ii) Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, y (iii) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.²⁴

Este Decreto de reformas a la Carta Magna —publicado en mayo de 2015— puede ser considerado como la profundización, reconfiguración o corrección —según el caso— del marco constitucional de combate a la corrupción que fuera impulsado en el marco de “la renovación moral” propuesta por Miguel de la Madrid Hurtado, y que determinó las reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución sobre responsabilidades de los servidores públicos (publicadas éstas en el Diario Oficial de la Federación –DOF– el 28 de diciembre de 1982).²⁵

^[a] 1 de febrero de 2018, de todos los Estados sólo 3 han culminado con el proceso de armonización legislativa de sus leyes locales con las leyes generales en materia de combate a la corrupción y han realizado todos los nombramientos para la implementación de sus sistemas locales anticorrupción; estos son: Coahuila, Querétaro y Sonora . Mientras que las 3 Entidades Federativas más rezagadas son: Chihuahua, Nuevo León y Tlaxcala.”

· Véase “Punto de acuerdo, por el que se exhorta a los gobiernos y congresos de los estados a concluir la implantación de los sistemas locales anticorrupción, a cargo del diputado Jesús Salvador Valencia Guzmán, del Grupo Parlamentario de Morena”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, número 4969-IV, martes 20 de febrero de 2018.

²⁴ “Declaratoria de publicidad de los dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XVIII , Número 4223-III, jueves 26 de febrero de 2015.

²⁵ Entre otras reformas, el decreto de 1982 fue el antecedente directo que provocó la incorporación al CPF del Título Décimo “Delitos cometidos por servidores públi-

El SNA es un complejo entramado constitucional que coordina y/o sirve como nodo para distintos subsistemas y órdenes normativos. La reforma constitucional de 2015 tuvo como objetivo crear un sistema coordinado de competencias entre la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para que, encabezados por un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana, se emprendiera la política pública contra la corrupción más ambiciosa que se haya implementado en México.

Ahora bien, el SNA, para aspirar a cualquier oportunidad de éxito, debe vincularse con el resto de los sistemas que componen el Estado mexicano: entre otros, el político-electoral, el correspondiente a las administraciones públicas locales y la federal, que configuran la planeación democrática, o el que establece la responsabilidad de los servidores públicos.

Este libro estudia el fenómeno de la corrupción más allá del SNA y distingue entre los distintos “sistemas” existentes en el país que estructuran la lucha contra la corrupción. En el capitulado se diferencia entre los que se denominan los fundamentos del combate a la corrupción (I), elementos estructurales (II) de la lucha contra la corrupción, de los que cumplen una función preventiva (III) o disuasiva-detectiva (IV). Por otra parte, se da cuenta del sistema correctivo sancionatorio (V) contra la corrupción y del conjunto de instrumentos con los que cuenta el SNA para su funcionamiento (VI). Finalmente, se señala la importancia de algunos modelos éticos o de integridad pública que se han denominado elementos transversales (VII) en la lucha contra la corrupción.

Más allá de la pertinencia de la clasificación a que hemos hecho referencia, cabe destacar que el Apartado II del libro ofrece información sobre el papel que juega el sistema político electoral en el combate a la corrupción, el de administración tributaria, la coordinación fiscal y el análisis estadístico, geográfico e informático. Cada uno de estos siste-

cos”. Dichas reformas fueron publicadas en el DOF el 5 de enero de 1983.

mas —o con mayor precisión, subsistemas— otorgan soporte y viabilidad al combate a la corrupción.

La conexión del SNA con el andamiaje político electoral mexicano es más que obvio. Si bien la corrupción no resulta de ningún modo un fenómeno exclusivo del ámbito público, queda claro que es en éste donde resulta más visible y en donde tiene sus efectos más perniciosos. No existe hoy por hoy una empresa capaz de incidir por sí misma en la economía nacional de la forma en la que lo hace el gobierno a través de sus programas y ejercicio presupuestal. La corrupción política es pues de especial interés en tanto que incide en la distribución de los recursos del Estado mexicano y, con ello, beneficia o afecta a un gigantesco número de personas.

De este modo, el sistema político electoral debe proveer al SNA de información y de mecanismos para transparentar los recursos que permiten a un individuo acceder a un cargo de elección popular. En este tema, resulta vital la fiscalización de recursos empleados por los candidatos y candidatas (ya sean éstos postulados por un partido o se encuentren participando en la contienda electoral de manera independiente) durante los períodos de precampaña y campaña.

Ahora bien, la fiscalización y control de los recursos se vuelve aún más relevante en relación con los partidos políticos. Primero, porque éstos gozan de un financiamiento público permanente y son las instituciones públicas a través de las cuales se conduce el ejercicio formal de los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas. Además, porque la garantía de la independencia de los partidos y sus candidatos de factores reales (o ilegales) de poder es también garantía para un sistema representativo y democrático.

En el capítulo cuarto de este libro se integra información sobre la importancia de que el país cuente con un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) de los recursos públicos eficaz y eficiente. Dicho sistema nacional, como otras muchas instituciones ligadas al SNA, sigue en construcción y habrá que esperar para evaluar sus resultados. Por ahora, la malla normativa ha sido echada, queda por observar cómo funciona y si realmente es capaz de atrapar a los “peces gordos” de la corrupción.

El SNF y el financiero son denominados “soportes” del SNA. Esta idea enfatiza que el SNA es –o tiene aspiraciones de llegar a ser– un enorme aparato institucional de inteligencia, control, planeación, implementación y evaluación de una de las políticas públicas contra la corrupción en la administración pública.

En este tenor, en el libro se da cuenta de la relación del sistema de fiscalización electoral con el correspondiente a los sistemas nacionales de fiscalización y de servicios financieros. De igual modo, se da cuenta de un diverso sub-sistema institucional cuya existencia provee al SNA de viabilidad: el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Éste dota al SNA de los mecanismos institucionales indispensables para una rendición de cuentas eficiente y con ello favorece el escrutinio público. Ahora bien, a fin de garantizar que el principio de transparencia rija el actuar del gobierno en general y de la administración pública en lo particular, es menester que se dote a los ciudadanos de las garantías precisas para acceder a toda la información necesaria de calidad. Solo así podrá la ciudadanía escrutar, contrastar y formarse una opinión en relación con el actuar gubernamental, contribuyendo así a la conformación de una opinión pública sólida que apunte nuestro sistema democrático y prevenga la corrupción.

El principio de transparencia es pues, el líquido vital que debe inundar los intersticios del SNA. Dicho principio es dual: desde la perspectiva del gobierno es un deber para actuar bajo el escrutinio ciudadano; desde la de los ciudadanos, es un derecho para acceder a toda esa información y exigir el cumplimiento del deber de claridad en la toma de decisiones y en el quehacer público. Para que este derecho pueda ser ejercido resulta menester que la administración ofrezca su información de manera que permita la evaluación y el análisis. En esta tarea, la ingente labor de homologación en materia de armonización contable, archivos y disciplina financiera es destacable, pero se encuentra en proceso de implementación. La exigencia de directrices homogéneas para el procesamiento de la información pública en materia de ejercicio del gasto es sin duda un requisito fundamental para la medición del actuar transparente de gobierno, pero también lo es porque a partir de él es

que los ciudadanos pueden contrastar información y llamar a cuentas a los funcionarios públicos electos y controlar el actuar financiero de las entidades públicas.

El acceso a la información se traduce entonces en la posibilidad de obtener datos relevantes que permitan verificar que, en su caso, un determinado objetivo de gobierno se ha cumplido y que los actos gubernamentales en las distintas funciones de administración se han llevado a acabo como era debido. La implementación del sistema de transparencia ha precedido al SNA, pero se articula con éste de forma natural. La reforma constitucional del 4 de mayo de 2015 determinó obligaciones de coordinación entre los organismos garantes estatales y federal, así como con los entes obligados a fin de fortalecer la rendición de cuentas en el Estado Mexicano a través de la fiscalización, el sistema de archivos e información estadística y geográfica. A estos instrumentos, como veremos más adelante, se han aunado otros como la Plataforma Digital Nacional, que pretenden homologar la forma en la que se presentan datos especialmente relevantes para el control y rendición de cuentas de la situación patrimonial de los servidores públicos. Estos aspectos administrativos y de control, como veremos en el siguiente epígrafe, resultan parte del esqueleto del SNA y le otorgan fuerza y verticalidad.

La opacidad en el actuar gubernamental favorece la corrupción y proviene de la carencia de información o de su presentación en formatos inadecuados, incompletos o inservibles para el análisis. Así, podemos observar cómo los grandes subsistemas del andamiaje constitucional toman fuerza y realidad a través de procesos administrativos más sencillos y que se traducen, incluso, en la elaboración de formatos obligatorios. Procedimientos, trámites y formatos son, para seguir con una metáfora organicista, las terminaciones sanguíneas que oxigenan cada célula del sistema. De este modo, por más visibilidad e importancia que tengan los sistemas constitucionales, ninguno de ellos cumple su fin si no es acompañado de una extensa red de proyectos, controles y evaluaciones propias de la ciencia administrativa. Existe un círculo virtuoso innegable entre la ciencia de la administración y el combate a la corrupción.

ADMINISTRACIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Administración Pública como disciplina científica es de cuño tan reciente como importante es su labor. Woodrow Wilson, en su clásico estudio, definió la Administración como una ciencia práctica: “[...] el objeto del estudio administrativo —decía— es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, tanto de dinero como de energía”.²⁶

La Administración Pública fue creada con objetivos de eficiencia, pero en materia de combate a la corrupción, y dadas las implicaciones que ésta conlleva, la eficiencia puede ser un valor utilitario que redunde en la satisfacción de principios valiosos por sí mismos (como los derechos humanos u otros principios constitucionales relevantes). Desde el pensamiento weberiano ha quedado claro que la racionalidad formal y el ejercicio de la autoridad exige de procedimientos, administración y burocracia. En relación con el fenómeno de la corrupción y su erradicación la pregunta que cabe hacerse en este punto es ¿cuáles son los instrumentos que ofrece la Administración Pública para abatir la corrupción? Es menester que quede claro que la detección de prácticas corruptas pasa por el diseño de programas, proyectos y procedimientos administrativos capaces de dirigir el actuar administrativo más allá de la arbitrariedad o, en casos extremos, la ilegalidad para, en su momento, cerrar la vía diseño procedimental de los espacios que con mayor frecuencia son empleados para el desvío de recursos u otras prácticas corruptas. La implementación exitosa del SNA depende de la construcción paralela de una administración pública sólida y eficaz. No se trata solamente de que un gobierno corrupto sea ineficaz hasta el límite de la inmoralidad y la ilegalidad, sino que la falta de controles y buenas prácticas administrativas favorecen, a la par, la ineficiencia y la corrupción.

²⁶ Véase “El estudio de la Administración” de Woodrow Wilson en *Clásicos de la Administración Pública* publicado en 1999.

En este tenor, y tal como se dará cuenta más adelante en este libro, el gobierno mexicano ha buscado por muchas vías la profesionalización y de mejora estructural de las administraciones públicas locales y federal.

En esta labor tienen una importancia fundamentallos sistemas nacionales para la planeación democrática de armonización contable, de responsabilidad hacendaria y disciplina financiera, de archivos, de mejora regulatoria, así como del servicio civil de carrera. Sobre estos temas se ofrece un breve bosquejo en el Capítulo II de este libro. Asimismo, se da cuenta –entre otros, en el Capítulo III– de distintos controles, instrumentos y buenas prácticas administrativas que se integranen los que se denominan sistemas o columnas preventivas y “disuasiva-detectiva” de la corrupción.

La buena administración comienza con una planeación inteligente y tiene como presupuesto fundamental una evaluación que alcance cada etapa de implementación de los proyectos a fin de determinar su eficiencia y la de sus resultados. En este libro se señala de qué manera la gestión pública eficiente recomienda una Gestión para Resultados (GpR) a fin de contar con herramientas de monitoreo y evaluación sobre el desempeño de la administración pública.

Así, se destacan como instrumentos administrativos básicos en la lucha contra la corrupción los “sistemas” de control interno y cualquiera que permita la vigilancia sobre el cumplimiento de fines de un organo o institución que identifique errores y practicas virtuosas en la administración de recursos (tales como la prevención, la administración de riesgos y la evaluación del desempeño). En el libro se describen brevemente como instrumentos directamente ligados al combate de lacorrupción, como lo son los sistemas de Evaluación de la Armonización Contable (SEvAC), el Sistema Nacional de Armonización Contable y la Evaluación al Desempeño de los Programas Presupuestales. Aunado a lo anterior, se da cuenta de herramientas de monitoreo y evaluación de la gestión que se han creado con el objeto de coordinar los esfuerzos de la administración pública federal. Entre éstas se encuentra la evaluación de los programas federales de la administración pública federal a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) elaborada por

el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en conjunto con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. La programación con base en resultados se traduce en otra de las herramientas destinadas a mejorar las prácticas administrativas que abona directamente al combate a la corrupción desde el interior de las administraciones públicas. Lo anterior, no solo promueve la eficiencia, sino que permite controlar los fines que persigue el gobierno, así como también los medios que ha empleado para ello. Para así, en su momento, evaluar los resultados que ha conseguido.

Como ha quedado arriba dicho, una administración transparente rinde cuentas y favorece que sus funcionarios públicos hagan lo propio. Para facilitar la prevención y detección de la corrupción existe la declaración 3 de 3 y a ella se dedica un apartado. Instrumentos como éste, operando a la luz de un sistema de armonización contable o en relación con la Plataforma Digital Nacional, permite acceder a información relevante y comparable en relación con las distintas entidades federativas. En esto, como en otros muchos rubros de la lucha contra la corrupción, la labor de la ciencia administrativa ha sido fundamental.

EL SISTEMA SANCIONATORIO DEL SNA²⁷

Un aspecto fundamental del SNA es el “subsistema de responsabilidades”. Es decir, el conjunto de órganos y normas que imputan sanciones a servidores públicos y particulares (personas físicas y morales) por “hechos de corrupción”.

El artículo 109 de la Constitución establece distintas esferas de responsabilidad de los servidores públicos²⁸ y particulares frente al Estado:

²⁷ Este apartado reproduce parte de un trabajo ya publicado, *vid.* Guerrero Agripino, *op. cit.*

²⁸ De acuerdo con el artículo 108 constitucional, “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

política, penal y administrativa para los primeros; penal o administrativa para los segundos.²⁹ La responsabilidad política se adjudica mediante el juicio establecido en el artículo 110 de la propia Constitución a servidores públicos, tiene como sanción la destitución del servidor y la inhabilitación para desempeñar “funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”.³⁰

En relación con la responsabilidad penal, la fracción II del artículo 109 deja su regulación a la legislación de la materia (como hacía la reforma constitucional de 1982). Establece, no obstante, un tratamiento específico para el enriquecimiento ilícito. En relación con este delito, no solo describe la conducta, sino que establece que el responsable debe ser sancionado —aunadas a otras penas que pudieran corresponderle—

o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía [...] 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 [...]”.

²⁹ A la que habría que agregar la civil, según las tesis 1a. XXXV/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 40, t. I, marzo de 2017, p. 441, registro 2013954, de rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN y P. LX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 128, registro 200154, de rubro: RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL; y IV.1o.A.T.16 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 799, registro 193487, de rubro: SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

³⁰ El artículo 110 hace referencia a distintos sujetos responsables, desde integrantes de Poderes Federales (Ministros, Diputados o Senadores), locales (Ejecutivos locales) hasta directores generales de empresas de participación estatal mayoritaria, pasando por magistrados de Circuito, jueces de Distrito, consejeros electorales y secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. En el caso de cargos en las entidades federativas se establece que sólo podrán ser sujetos de juicio político 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”.

con el decomiso y la privación de los bienes cuya procedencia lícita no pudiese justificarse.³¹ La sanción del decomiso, por su parte, tiene sustento constitucional en el artículo 22 (que lo distingue de la confiscación), mismo que también fue reformado en su párrafo segundo, a fin de establecer la procedencia de la extinción de dominio —junto a otros delitos— como sanción adicional para el enriquecimiento ilícito.³²

En la fracción III del mismo artículo 119 constitucional se establece, además, la responsabilidad administrativa de tipo disciplinario.³³ Ésta surge “por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez,

³¹ La configuración constitucional de este tipo, sin embargo, no proviene de la reforma de 2015, sino desde 1982. En efecto, la reforma promovida por Miguel de la Madrid Hurtado incorporó al artículo 109 en su párrafo tercero el siguiente texto: “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”. La reforma de 2015 reorganizó el contenido de la disposición y trasladó la descripción típica a la fracción II del propio artículo 109 constitucional (*Cfr.* DOF de 28 de diciembre de 1982).

³² La figura de la extinción de dominio proviene de la reforma constitucional en materia penal de 2008 —en la que se determinó su procedencia por delitos como la delincuencia organizada o el secuestro—. Un año más tarde, fue publicada la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LFED). De acuerdo con el Dictamen de esa ley en la Cámara de Senadores, su objetivo era “cimentar la base normativa para que el Estado Mexicano, sin transgredir las garantías constitucionales de seguridad jurídica, de legalidad, del debido proceso y de audiencia, pueda combatir también a la delincuencia a través de la disminución de los recursos que la vuelven poderosa y nutren su impunidad”. Véase “Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma y adiciona la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en Gaceta del Senado, 2º. Periodo Ordinario, N° 362, 2 de abril de 2009, LXII Legislatura.

³³ Es importante, para estos efectos, distinguir entre responsabilidad administrativa “gubernativa” y disciplinaria. Véase “El derecho administrativo sancionador y su

lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar [los funcionarios públicos] en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”. En este caso, las sanciones consisten en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, las que “deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados”. En relación con los órganos competentes para la determinación de este tipo de responsabilidad quedó establecido que, tratándose de casos graves, lo serán los tribunales de justicia administrativa (federal o locales) y que, cuando se trate de sanciones no graves, éstas deberían ser impuestas por los órganos internos de control de cada ente administrativo. En este tenor, resulta por demás destacable que la reforma hizo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa un órgano constitucionalmente autónomo.

Finalmente, en la fracción IV del artículo 109 se estableció que las sanciones por faltas administrativas de los particulares deberían ser impuestas por un tribunal federal o local según correspondiese y que podrían ser, entre otras, la “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.

En el régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos establecida en el artículo 109, destacan por su propia naturaleza la administrativa y la penal, por lo que dedicaremos algunas líneas a describir de forma por demás resumida su diseño normativo.

relación con el derecho penal”, de Eduardo Cordero Quinzacara publicado en *Revista de Derecho*, Vol. XXV, No. 2, p. 142.

Jaime Ossa define a la acción punitiva del Estado como “una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones”. Citado por Góngora Pimentel, Genaro David. “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana”, en *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*,

Responsabilidad administrativa

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) fue promulgada en julio de 2016 y tiene como 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 éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación”. De igual modo, tiene como finalidad “[e]stablecer las Faltas (*sic*) administrativas graves y no graves [...] así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto”.³⁴

La Ley establece una competencia concurrente de autoridades federales y de las entidades federativas para la aplicación de sanciones en la materia. Distingue, desarrollando el marco constitucional descrito, entre sanciones graves y no graves. Dispone que las primeras son cometidas tanto por servidores públicos como por particulares quienes deberán, en todo caso, ser sancionados por el tribunal federal o local que corresponda. Las faltas no graves, por su parte, son susceptibles de ser cometidas únicamente por servidores públicos y, para su aplicación, resulta competente el órgano interno de control al que esté adscrito el servidor público involucrado.

Según el artículo 75, párrafos tercero y cuarto de la LGRA, los servidores públicos que incurran en alguna de las faltas catalogadas como no graves (establecidas, a su vez, en el artículo 45 de la propia ley) pueden ser sancionados, entre otras medidas, con la suspensión del empleo, cargo o comisión de uno y hasta treinta días; con la inhabilitación temporal por un plazo que va de tres meses a un año, así como con la destitución del servidor público del que se trate.

Entre las sanciones previstas para particulares personas físicas, se encuentra la sanción económica de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, la inhabilitación temporal para participar en ciertas activi-

³⁴ Artículos 1º y 2º de la LGRA.

dades relacionadas con la administración pública, así como también la indemnización por los daños y perjuicios que el particular hubiere ocasionado.³⁵ Las personas morales, a su vez, podrán ser sancionadas hasta con la disolución de la sociedad respectiva.

Como podemos observar, se creó un nuevo régimen de responsabilidades en el que la naturaleza de los tribunales administrativos en México —como revisores de los actos emitidos por el Poder Ejecutivo— muta de órgano revisar a convertirse en la autoridad emisora de los actos sancionatorios por faltas graves de los servidores públicos y cualquiera que deba aplicarse a un particular (persona física y moral). Esta transformación sigue requiriendo un aparato dogmático que permita a los tribunales Federal o locales (y en su caso a los órganos internos de control) sistematizar el material normativo y aplicarlo en un marco de certeza y respeto a los derechos humanos.³⁶

Responsabilidad penal

En materia penal hubo ajustes a la descripción de algunos de los tipos ya existentes; se tipificó un supuesto específico de cohecho a fin de establecer como sujeto activo cualificado a los legisladores. A su vez, se determinó como agravante de la pena el hecho de que un servidor público haya emanado de una elección popular. Asimismo, se regularon específicamente las conductas típicas en las que podría incurrir un particular y se estableció que, para estos supuestos, podría sancionársele con la inhabilitación para el futuro desempeño de un empleo, cargo o comisión públicos, así como para tomar parte en ciertas actividades de la Administración Pública (como adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas.). Pese a los cambios efectuados, es de destacarse que el *quantum* de las penas no sufrió ninguna modificación relevante en relación con los tipos penales existentes antes de la reforma

³⁵ LGRA, artículo 81.

³⁶ Véase Guerrero Agripino, *op.cit.*

de 2016. Entre las adecuaciones hechas a los tipos penales contenidos en el Título Décimo sobresale la incorporación en el concepto de servidor público de cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en una empresa productiva del Estado.

El artículo 212 del CPF, por su parte, sufrió modificaciones más profundas. Fue adicionado, a partir del tercer párrafo a fin de establecer como sanción adicional para cualquier delito contenido en el Título Décimo, la destitución e inhabilitación para desempeñar algún empleo, cargo o comisión públicos, así como para entablar determinadas relaciones con la administración pública por un plazo desde uno y hasta veinte años.³⁷ En este mismo artículo se establecieron los criterios para sancionar a particulares relacionados con “hechos de corrupción” y, como ya se anunció, se determinó como agravante el que alguno de los delitos incluidos en este Título hubiesen sido cometidos por servidores públicos electos popularmente (caso en el cual las penas podrían ser incrementadas hasta en un tercio).³⁸

En relación con el enriquecimiento ilícito (figura central en la reforma anticorrupción, pues trae aparejada la extinción de dominio), los cambios se refieren no a la descripción típica del enriquecimiento (que no sufrió cambio alguno relevante) sino a la adición de dos párrafos al artículo 224 del CPF. En el primero, se estableció que se consideraría como parte del patrimonio de un servidor público todo aquel bien respecto del cual éste se condujese como dueño; asimismo, formaría parte de sus bienes los “que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos”. Aunado a lo anterior, en el párrafo tercero de esta misma disposición se determinó que el enriquecimiento

³⁷ Anteriormente, la destitución como sanción adicional a las establecidas en el título se determinaba únicamente en el caso del artículo 213 bis para “servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria”.

³⁸ El Dictamen elaborado por la Cámara de Diputado señaló que “sin duda uno de los temas más sensibles de la presente minuta, tiene que ver con las malas prácticas de legisladores, que ha sido preocupación, como lo menciona la colegisladora, de múltiples sectores sociales” (*Gaceta Parlamentaria*, año XIX, número 4555-II, viernes 17 de junio de 2016, p.6).

ilícito no se tendría por configurado en el caso de que el aumento inexplicable del patrimonio de un servidor público fuese “producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis [del Título Décimo]”.

La importancia del sistema de responsabilidades del SNA está fuera de toda duda. Si bien es cierto que en el nuevo paradigma constitucionalista mexicano el modelo kelseniano de Derecho, como conjunto de normas, parece perder centralidad, la sanción sigue siendo un instrumento fundamental del orden jurídico para guiar la conducta de las personas. En relación con el combate a la corrupción, parece claro que sin un sistema sancionatorio eficaz el sistema completo podría degradarse a poco más que un cúmulo de buenas aspiraciones y deseos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La corrupción degrada gobiernos y derechos, Estados e individuos. Acabar con ella es un objetivo público encomiable que requiere casi por igual de teoría, conocimiento, fuerza y estrategia. El SNA constituye una ambiciosa estructura institucional que podría derivar en un gigantesco elefante blanco a menos de que se culmine su implementación y ésta sea acompañada por un aparato teórico solvente capaz de dar cuenta de sus avances o retrocesos, áreas de oportunidad y propuestas de mejora.

Para la universidad pública, el ámbito desde el cual escribimos, este tema alcanza a todos y propone que de todos debe ser el compromiso con la honestidad y la transparencia. Alumnos, personal académico, miembros de los órganos de gobierno y personal administrativo no son ni pueden sentirse ajenos a este fenómeno que aqueja a la sociedad. Es destacable el compromiso de los autores de cada uno de los trabajos que se presentan a continuación, puesto que, sin ser académicos o investigadores de tiempo completo, han decidido participar de la siempre difícil y necesaria empresa de analizar las distintas caras y entretelones del fenómeno de la corrupción y el sistema para combatirla.

Hoy es un momento particularmente propicio para fortalecer instituciones antes que a propósitos individuales o de grupo en la visión del

Estado. Este libro exhibe un abanico de perspectivas y problemas del SNA. Esperamos que motive a profundizar en los diversos temas que lo componen y motive al compromiso teórico y práctico requerido para hacer de este SNA un caso de éxito de la administración pública mexicana. El reto es enorme, pero las consecuencias de no emprenderlo o fracasar en su consecución pueden ser graves.

JULIO, 2020

REFERENCIAS

- Anderson, Michael, “Acceso a la justicia y al proceso legal: creando instituciones legales más receptivas a los pobres en los países en desarrollo”, Magdalena Zold (trad.) VV.AA., *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia (Coords), Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fontamara, México, 201
- Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia (2011). *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*. México; Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fontamara.
- Bobbio, Norberto (1999). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema.
- BBC Mundo. *Corrupción: seis casos emblemáticos*. Recuperado en: http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1555_corrupcion/index.shtml
- Cámara de Diputados, LX Legislatura, “Punto de acuerdo, por el que se exhorta a los gobiernos y congresos de los estados a concluir la implantación de los sistemas locales anticorrupción, a cargo del diputado Jesús Salvador Valencia Guzmán, del Grupo Parlamentario de Morena”, en: *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, número 4969-IV, martes 20 de febrero de 2018. Recuperado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/feb/20180220-IV.html>.
- “Declaratoria de publicidad de los dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción”, *Gaceta Parlamentaria*, año XVIII, Número 4223-III, jueves 26 de febrero de 2015. Recuperado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/feb/20180220-IV.html>.

- Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4555-II, viernes 17 de junio de 2016. Recuperado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/jun/20160617-II.pdf>.
- Cámara de Senadores, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma y adiciona la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en: *Gaceta del Senado*, 2º. Periodo Ordinario, N° 362, 2 de abril de 2009, LXII Legislatura. Recuperado en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=13045&lg=60>.
- Coefficiente TAI 2017 - Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero los datos arriba sombreados denotan las entidades federativas que se encuentran por encima de la media nacional.
- Cordero Quinzacara, Eduardo, “El derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal”, en *Revista de Derecho*, Vol. XXV, No. 2, Recuperado en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v25n2/art06.pdf>.
- Garzón Valdés, Ernesto (1996). “Acerca del concepto de corrupción”. *Estudios. filosofía-historia-letras*. México, ITAM, verano-otoño.
- Garzón Valdés, Ernesto *et. al.* (2003). *Poder, derecho y corrupción*. México: Instituto Federal Electoral.
- Guerrero Agripino, Luis Felipe (2018). *Paradigmas de los derechos humanos en el sistema punitivo mexicano. Realidades, riesgos y desafíos*. México: Grañén Porrúa.
- Góngora Pimentel, Genaro David, “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana”, en *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>.
- González Llaca, Edmundo (2016). *La corrupción: patología colectiva*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Impunidad cero y Transparencia Mexicana, Coeficiente TAI 2017 - Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero. Recuperado en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>.
- INEGI, ENCIG 2017. Recuperado en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf
- ENCRIGE 2016. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encrige/2016/doc/presentacion.pdf>.

- Matute Urdaneta, Gabriela (2016). *Escándalo Odebrecht: EE.UU. dice que 12 países recibieron sobornos*. CNN, Recuperado en: <https://cnnespanol.cnn.com/2016/12/22/escandalo-odebrecht-ee-uu-dice-que-12-paises-recipientes-sobornos/>
- Middleton, Conyers (1790). *Historia de la vida de Marco Tulio Cicerón*, t. II., libro sexto. España: Imprenta Real.
- Rocha Menogal, Carolina y Pulido Jiménez, Miguel Ángel (2018). *Qué tanto es tantito. Atlas de la corrupción en México 2000-2018*. México: Penguin Random House.
- Salazar Ugarte, Pedro (2017). *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM.
- Transparencia Internacional, Corruption Perceptions Index 2017. Recuperado en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
- Shafritz Jay M. y Albert C. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1a. XXXV/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 40, t. I, marzo de 2017, p. 441, registro 2013954, de rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.
- P. LX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 128, registro 200154, de rubro: RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.
- IV.1o.A.T.16 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 799, registro 193487, de rubro: SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

CAPÍTULO PRIMERO

FUNDAMENTOS

México en el ranking mundial de la corrupción

Gerardo Gabriel Martínez Fernández

El fenómeno de la corrupción es complejo y presenta desafíos de medición. En primer término, por las dificultades para el establecimiento de una conceptualización única que sirva para incluir las diversas modalidades en las que la corrupción aparece en los contextos sociales. Enseguida, porque es un reto establecer parámetros objetivos que permitan medir los niveles en los que este fenómeno se presenta en una población en particular.

Establecer un esquema de medición o *ranking* de la corrupción resulta, sin embargo, un ejercicio obligado en el escenario internacional contemporáneo. Lo anterior, debido a los efectos negativos que ésta tiene y que impactan en el ámbito político, económico, social o de seguridad de un Estado. Así como también por la necesidad de evaluar la eficacia y eficiencia de políticas públicas dirigidas a combatir este problema.

En el mundo se han establecido diversos mecanismos para medir los niveles de corrupción que existen en un país a partir de la evaluación de sus políticas públicas, su normativa, la capacitación institucional de sus operadores en la materia, entre otros.

Los mecanismos que en materia de medición a la corrupción se han implementado a nivel mundial son muy variados. Sin embargo, se pueden destacar dos tipos: por un lado, relacionado con la evaluación de

la implementación de instrumentos internacionales vinculantes y, por el otro, los basados en la medición de la percepción ciudadana sobre la corrupción, ya sea en general o sobre algún sector en específico.

En el caso de México, encontramos que éste es evaluado por distintos mecanismos, ya sea respecto de la implementación de instrumentos internacionales o bien en relación con la percepción ciudadana (cuadros I y II).

CUADRO I

EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

<i>Mecanismo de evaluación</i>	<i>Organización que coordina o supervisa</i>	<i>Metodología utilizada</i>
Respecto de la Implementación de la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, a través del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales.	Análisis entre Estados respecto de la implementación institucional y legislativa del instrumento.
Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).	Organización de Estados Americanos.	Análisis entre Estados sobre la implementación institucional y legislativa del instrumento
Sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	Organización de las Naciones Unidas	Análisis entre Estados sobre la implementación institucional y legislativa del instrumento

Fuente: elaboración propia

CUADRO II
EVALUACIÓN A PARTIR DE LA OPINIÓN PÚBLICA

<i>Mecanismo de evaluación</i>	<i>Organización que la efectúa</i>	<i>Metodología utilizada</i>
Índice de la Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	Encuestas
Barómetro Global de la Corrupción	Transparencia Internacional	Encuestas
Índice de Fuentes de Soborno	Transparencia Internacional	Encuestas
Reporte de Integridad Global	Global Integrity	Encuestas
Indicadores Globales de Gobernabilidad	Banco Mundial	Encuestas
Índice de Estado de Derecho	World Justice Project	Encuestas

Fuente: elaboración propia

En los cuadros puede observarse que los fines de un esquema de medición o *ranking* dependerán de quiénes implementen el mecanismo de evaluación. En el caso de los esquemas aplicados por organizaciones internacionales, los mismos tienen como objetivo predominante que se cumplimenten y apliquen los instrumentos internacionales vinculantes para un Estado en el ámbito supranacional. En el supuesto de los esquemas que dependen de organizaciones no gubernamentales, las mismas tienden a dar un reflejo de la situación de los Estados, lo que depende en su mayoría de las percepciones de la ciudadanía y no tanto de la implementación de determinados instrumentos. En cualquier caso, ambos sirven de referencia para el análisis de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas aplicadas en un país en concreto.

En México, el fenómeno de la corrupción, como nos señala Amparo Casar, se ha incrementado en los últimos años. De manera que ha pasado a ser un problema apremiante, de índole sistémica, con un nivel tan generalizado y aceptado por la sociedad que parece una norma

social. Por lo anterior, la tarea más urgente es convencer y demostrar que es más rentable acabar con la corrupción que seguir fomentándola o tolerándola.³⁹

En el año 2012, derivado del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, se emitió el Informe Final de México, en el que se incluyeron como observaciones y recomendaciones, entre otras:⁴⁰

- Fortalecer la implementación de normas jurídicas y códigos de conducta con respecto a la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos.
- Fortalecer los mecanismos con los que cuenta México para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.
- Fortalecer los sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos.
- Fortalecer los mecanismos para el acceso a la información pública.
- Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienen a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en la gestión pública.

En 2013, Perú y Azerbaiyán visitaron México para evaluar algunos aspectos de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En dicha evaluación se destacaron como logros y buenas prácticas distintos esfuerzos del Estado mexicano. Entre lo que destacó la existencia de un Sistema Nacional de Seguridad Pública. No obstante, también se realizaron recomendaciones para la debida regulación de

³⁹ Amparo, 2015, s/p.

⁴⁰ Organización de Estados Americanos. *Informe Final del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción* aprobado en la sesión plenaria del 14 de septiembre de 2012, OEA,

diversas materias que propiciaran de mejor manera la implementación de la Convención.⁴¹

En 2014, México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países de acuerdo con Transparencia Internacional, coincidiendo con los datos provistos por el Banco Mundial.⁴² Según datos de Transparencia Mexicana, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, México se ubicó en la posición número 135 de 180 países evaluados en materia anticorrupción. A nivel regional, México se encuentra entre las peores posiciones de América Latina y el Caribe, por debajo de Brasil, Argentina y Colombia. Además, está situado junto a Rusia, el país peor evaluado del G20 y el peor evaluado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁴³

La corrupción en México se ha convertido en un costoso subsidio para la economía nacional al estimarse que alcanza el 10% del Producto Interno Bruto.⁴⁴ El incremento del fenómeno de la corrupción en México ha traído como consecuencia que diversos actores sociales, entre ellos, organizaciones de la sociedad civil, académicos, grupos de empresarios, colegios de profesionistas y ciudadanos interesados se organizaran para formular propuestas de solución al problema. Entre ellas destaca la iniciativa ciudadana sobre la *Ley 3 de 3*⁴⁵ y el colectivo *Vamos por*

⁴¹ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe sobre el examen de México respecto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Examen por Azerbaiyán y Perú sobre la aplicación por parte de México de los artículos 15 – 42 del Capítulo III. “Penalización y aplicación de la ley” y artículos 44-50 del Capítulo IV. “Cooperación Internacional” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para el ciclo de examen 2010 – 2015.

⁴² Amparo, 2015, s/p.

⁴³ Transparencia Mexicana, *Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana*, México, 2018.

⁴⁴ El Financiero, “El costo de la corrupción en México en 3 gráficas”.

⁴⁵ Grupo de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que planteó como iniciativa una Ley General de Responsabilidades Administrativas, basada en 10 tipos de corrupción y 15 propuestas fundamentales. Véase la página de internet <http://ley3de3.mx/es/introduccion/>

más,⁴⁶ que constituyen ejemplos de organizaciones civiles que emprendieron acciones contundentes frente al repudio de las consecuencias del fenómeno de la corrupción. En el apartado siguiente se presentan con más detalles los criterios cuantitativos y cualitativos para la evaluación de la corrupción.

FUENTES CONSULTADAS

- Amparo Casar, María (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE – IMCO. Recuperado en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- El Financiero, *El costo de la corrupción en México en 3 gráficas*. México. Recuperado en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-costode-la-corrupcion-en-mexico-en-graficas>
- Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (2017) *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/23.pdf>
- Transparencia Mexicana, *Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana*, México, Transparencia Internacional, 2018. Recuperado en: <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe sobre el examen de México respecto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Examen por Azerbaiyán y Perú sobre la aplicación por parte de México de los artículos 15 – 42 del Capítulo III. “Penalización y aplicación de la ley” y artículos 44-50 del Capítulo IV. “Cooperación Internacional” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para el ciclo de examen 2010 – 2015*, Organización de las Naciones Unidas. Recuperado en: <https://uncaccoalition.org/files/Cycle1-Country-Report-Mexico.pdf>
- Organización de Estados Americanos, *Informe Final del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobado en la sesión plenaria del 14 de septiembre de 2012*, Washington, D.C., Estados Unidos, Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Con-

⁴⁶ Colectivo que agrupa a organizaciones de la sociedad civil, académicos, grupos de empresarios, colegios de profesionistas y ciudadanos a partir de la promulgación del paquete de leyes que le dio vida al SNA en México, para proponer y dar seguimiento al mismo. Véase la página de internet <http://vamospormas.org.mx/quienes-somos/>

vención Interamericana contra la Corrupción, 2012. http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/oeca/mesicic4_mex_sp.pdf

Fuentes de consulta recomendadas

- Buscaglia, Edgardo (2008). “Causas de los altos indicadores de corrupción y delincuencia organizada en México”. En *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*. México: Congreso de la Unión LX Legislatura.
- Castresana Fernández, Carlos (2008). “Corrupción, globalización y justicia”. En *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*. México: Congreso de la Unión LX Legislatura.
- Klitgaard, Robert, “International Cooperation Against Corruption”, *Finance & Development*, Fondo Monetario Internacional, marzo, 1998. Recuperado en: <https://pdfs.semanticscholar.org/b6cf/ccb56a32c9124be07c07b3494b79e841f58.pdf>
- López, Jaime (2003). *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*. El Salvador: Probidad.
- Malem Seña, Jorge F. (2017). *Globalización, Comercio internacional y corrupción*. México: Gedisa.
- Morris, Stephen D. (1992). *Corrupción y política en el México Contemporáneo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Acción Mundial contra la Corrupción, Los documentos de Mérida*, Viena, Organización de las Naciones Unidas, 2005. Recuperado en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, “Report of Cabo Verde on governance, peace and security statistics.”, *UNSTAT. Resolución E/CN.3/2015/17*. Nueva York, Estados Unidos, 5 de marzo de 2015. Recuperado en: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/2015-17-CaboVerde-E.pdf>
- Rose-Ackerman, Susan (2005). “Corrupción y economía global”, en *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 10. España: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Salgado Ledesma, Eréndira (2016). *El combate a la corrupción en la función pública. Estado de cumplimiento de los compromisos convencionales signados por México*. México: Universidad de Guanajuato.

El estudio cuantitativo y cualitativo del fenómeno de la corrupción en México

Gerardo Gabriel Martínez Fernández

Como bien señala Arroyo Goncalves, en el uso de métodos cuantitativos y cualitativos para hacer investigación sobre los fenómenos sociales no hay una metodología que resulte mejor, sino que tan sólo existe un modo más adecuado según las necesidades y circunstancias.¹

A partir de esta reflexión se puede asumir que para investigar la corrupción como un fenómeno social complejo se pueden emplear métodos tanto cuantitativos como cualitativos.

Los elementos cuantitativos en ciencias sociales, como señala Ortiz Arellano, se refieren a un contenido matemático o estadístico que se sirve de tres componentes: la comparación, la manipulación y el control.² En materia de corrupción, los elementos cuantitativos generalmente se refieren a cifras que son proporcionadas por distintas instituciones y que pueden estar referidas, por ejemplo, al número de denuncias que se presentan por delitos vinculados a la corrupción y que resultan comparables en cada zona del país o entidad federativa; o bien, al número

¹ Arroyo, 2006, pp. 35-42. Bolivia.

² Ortiz Arellano, Edgar (2013). “Epistemología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa: Paradigmas y Objetivos”, en *Revista de Claseshistoria*. México.

de procedimientos administrativos que se instauran a servidores y ex servidores públicos en una determinada demarcación territorial.

Por otro lado, los elementos cualitativos se refieren a la interpretación de los datos, es decir, no sólo hacen referencia a cifras, sino que van encaminados a determinar las cualidades del fenómeno en estudio basándose en una apreciación fundada en argumentos.

Los elementos cualitativos y cuantitativos que se seleccionen en la evaluación de la corrupción van ligados a la concepción que se tenga del fenómeno en estudio. De este modo, en marzo de 2015, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito emitió un documento titulado *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos* en el que identificó como delitos que involucran corrupción al soborno, activo o pasivo: la malversación o peculado, el abuso de funciones, el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito, esto de acuerdo con la sección 07 del citado documento.³ A partir de la determinación de tales conductas delictivas habrían de ser medidos tanto los aspectos cualitativos como cuantitativos del fenómeno de la corrupción. Enseguida, revisaremos algunos conceptos o tipos de corrupción. Posteriormente, revisaremos la propuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la identificación de indicadores tanto cualitativos como cuantitativos sobre el fenómeno de la corrupción.

TIPOS DE CORRUPCIÓN

Amparo Casar⁴ diferencia la corrupción en el ámbito público de la que se presenta en el sector privado. La autora destaca con ello que la corrupción no es un fenómeno exclusivo de los órganos de gobierno, sino que se puede dar tanto en el sector público como en el privado. De

³ Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos*, Viena, UNODC, marzo de 2015.

⁴ Véase *México: Anatomía de la Corrupción* de María Amparo Casar publicado en 2015.

acuerdo con la autora, la corrupción en el sector público puede ser de dos tipos: burocrática o política, y éstas, a su vez, extorsivas o colusivas. La corrupción burocrática “es aquella que se da en los niveles administrativos –centrales o locales- y en donde la autoridad tiene la posibilidad de extraer rentas a través de la extorsión o manipulación de la ley”. La corrupción extorsiva se presenta en licencias, propiedad, expropiación o decisiones judiciales, mientras que la corrupción política colusiva se da con conexiones cercanas entre empresas y políticos (regulación de servicios públicos, obra pública), reclutamiento de altos impuestos, entre otros.⁵ Siguiendo con la autora, la corrupción en el sector privado puede dividirse en dos grandes rubros: la que se da al interior de las empresas o corporaciones privadas, o en connivencia con otros entes privados, y la que se da en la interacción con el sector público.

Por su parte, Transparencia Internacional (de acuerdo con el análisis que hace la Secretaría de la Función Pública) distingue entre los siguientes tipos de corrupción:

Corrupción a gran escala: Consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno, que involucra la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, que permiten a los líderes beneficiarse, a expensas del bien común.

Corrupción política: Es la 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.

Actos de corrupción menores: Consiste 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

⁵ *Ídem.*

básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.⁶

Estas tipologías permiten identificar de mejor manera los rasgos del fenómeno de la corrupción y las características que deben incluirse en los programas y políticas de combate ante ella, asimismo permiten medir el grado de eficacia de dichos programas y sus resultados. Lo anterior, como señala el INEGI en el estudio *Corrupción: una revisión conceptual y metodológica*, indica que para el estudio del este fenómeno se requieren elementos de carácter jurídico, cualitativo y cuantitativo de alta calidad.⁷

ÍNDICES O PARÁMETROS DE CORRUPCIÓN

El INEGI mide la corrupción a través de una metodología que puede utilizar evaluaciones de expertos, índices compuestos, registros sobre casos reportados de corrupción o encuestas.⁸ En las evaluaciones de expertos, el objetivo es conocer la opinión de especialistas familiarizados con el contexto, las prácticas e instituciones de cada país. En los índices compuestos se combinan datos provenientes de distintas fuentes de información en un solo indicador para catalogar a los países en distintos bloques o grupos y para compararlos entre sí. En los registros sobre casos reportados de corrupción se reflejan las tendencias en la gestión de las autoridades, mientras que en las encuestas se miden percepciones, actitudes y experiencias de la población o de un determinado sector.⁹

El INEGI destaca lo problemático que resulta contar con elementos cuantitativos y cualitativos de un fenómeno cambiante y mutable como

⁶ Secretaría de la Función Pública, *Política Nacional Anticorrupción*, México, Secretaría de la Función Pública, 2018.

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). “Corrupción: una revisión conceptual y metodológica en números”. En *Documentos de análisis y estadísticas*, vol. 1, núm. 7. México.

⁸ *Ídem*.

⁹ *Ídem*.

es la corrupción. Señala que sin una adecuada medición del fenómeno resulta imposible determinar las áreas que son prioritarias en el combate a la corrupción y asignarles recursos de manera eficiente. Es por ello que resulta vital trabajar en el perfeccionamiento de las metodologías para generar información confiable, comparable y oportuna que permita incidir en el diseño y evaluación de políticas públicas.¹⁰

Para realizar un acercamiento al fenómeno de la corrupción en México se debe acudir tanto a elementos cuantitativos como cualitativos que permitan establecer un mecanismo de medición, mismo que servirá de pauta o parámetro para la evaluación e interpretación de los datos que se obtienen.

En el contexto actual, existen distintos estudios sobre la corrupción en nuestro país. Martínez León¹¹ destaca siete datos relevantes sobre la corrupción en México con relación al informe “Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe” emitido por Transparencia Internacional:

- Más de la mitad de los mexicanos perciben que la corrupción está en aumento.
- Para seis de cada diez encuestados en el país los policías y los políticos son los más corruptos.
- Seis de cada diez mexicanos sostienen que el gobierno no hace lo necesario para detener la corrupción.
- La mitad de los mexicanos ha pagado un soborno.
- En México, 4 de cada 10 encuestados debió pagar soborno para acceder a la atención de la salud y las escuelas.
- De cada diez denuncias realizadas, en tres los denunciantes sufren represalias.
- Siete de cada diez mexicanos están dispuestos a apoyar acciones contra la corrupción.

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ Martínez, León A. (2017). “7 datos sobre la corrupción en México, según Transparencia Internacional. México”, en *El Economista*.

En el actual SNA se pretende que los elementos cuantitativos y cualitativos de la corrupción se vean reflejados en una plataforma digital denominada Plataforma Digital Nacional (PDN).

Finalmente, en relación con este tema, vale la pena señalar que el pasado 23 de octubre de 2018 se publicó en el DOF el acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del SNA emitió el Análisis para la Implementación y Operación de la PDN y las Bases para su funcionamiento.¹²

FUENTES CONSULTADAS

- Amparo Casar, María (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE – IMCO. Recuperado en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- Arroyo Goncalves, Carlos M. (2006). “Modos de investigar los fenómenos sociales”, en *Punto Cero*, vol. 11, núm. 12. Bolivia. Recuperado en: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762006000100004&lng=es&nrm=iso
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Corrupción: una revisión conceptual y metodológica en números”, en Franco Barrios, Adrián (Coord.), *Documentos de análisis y estadísticas*, México, vol. 1, núm.7, julio – septiembre, 2016. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090340.pdf
- Martínez, León A. (2017). “7 datos sobre la corrupción en México, según Transparencia Internacional”, en *El Economista*. México. Recuperado en: <https://www.economista.com.mx/politica/7-datos-sobre-la-corrupcion-en-Mexico-segun-Transparencia-Internacional-20171014-0001.html>

¹² DOF, *Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional*, 23 de octubre de 2018 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541802&fecha=23/10/2018). Véase: Secretaría de la Función Pública – Sistema Nacional Anticorrupción, *Análisis para la implementación y operación de la Plataforma Digital Nacional*, México, Secretaría de la Función Pública – Sistema Nacional Anticorrupción, 2018, (http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/A-I-O_PDN-DOC_web.pdf)

- Ortiz Arellano, Edgar (2013). “Epistemología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa: Paradigmas y Objetivos”, en *Revista de Claseshistoria*. México. Recuperado en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5174556.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos*, Viena, UNODC, marzo de 2015. Recuperado en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf
- Secretaría de la Función Pública – Sistema Nacional Anticorrupción, *Análisis para la implementación y operación de la Plataforma Digital Nacional*, México, Secretaría de la Función Pública – Sistema Nacional Anticorrupción, 2018. Recuperado en: http://SNA.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/A-I-O_PDN-DOC_web.pdf
- Secretaría de la Función Pública, *Política Nacional Anticorrupción*, México, Secretaría de la Función Pública, 2018. Recuperado en: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>

Fuentes de consulta recomendadas

- Cárdenas, Jaime (2017). “Causas de la corrupción y soluciones para enfrentarla”. En *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/26.pdf>
- Fierro, Ana Elena (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Garzón Valdés, Ernesto (1996). *Acerca del concepto de corrupción*. México: ITAM.
- López Baena, Alfonso Juan *et al.*, “Indicadores cuantitativos y cualitativos para la evaluación de la actividad investigadora: ¿complementarios? ¿contradictorios? ¿excluyentes?”, Cuadernos IRC, Universidad de Córdoba Recuperado en: http://www.uca.es/recursos/doc/Unidades/consejo_social/590987125_1032010104118.pdf
- Martínez Nieves, Geovani Ernesto, *et al.* (2016). “Combate a la corrupción y procedimiento administrativo: un espacio de prevención, sanción y control”. En *Ciencia Jurídica*, año 5, vol. V, núm. 1, enero – junio 2016.
- Ochoa Romero, Roberto Andrés, “Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución”. En *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf>

Criterios jurisprudenciales

1. Registro No. 2 017 886. DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRI-MONIAL Y DE INTERESES. TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS, POR MANDATO CONSTITUCIONAL, ESTÁN OBLIGADOS A PRESENTARLAS (CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 32 Y 46 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). Localización: [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 58, septiembre de 2018; Tomo I; Pág. 1213. 2a. LXXXIX/2018 (10a.).
2. Registro No. 2 010 541. ANTICORRUPCIÓN EN CONTRATACIONES PÚBLICAS. EL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN II, INCISO B), ANTEPENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AUN CUANDO LIMITA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO, SE JUSTIFICA CONFORME AL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 24, noviembre de 2015; Tomo IV; Pág. 3442. X.2 A (10a.).

La respuesta internacional al combate a la corrupción: los instrumentos convencionales

Gerardo Gabriel Martínez Fernández

La corrupción constituye un fenómeno que a nivel global ha generado gran preocupación debido a que sus graves consecuencias impactan de forma negativa en las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales, tanto en el ámbito público como privado.

De esta manera, los Estados comenzaron por identificar a la corrupción como un problema que rebasaba los límites nacionales afectando el ideal de un Estado Constitucional Democrático de Derecho. Desde esta perspectiva, las organizaciones gubernamentales internacionales y regionales advirtieron las graves consecuencias de este fenómeno y comenzaron a incorporar en sus agendas el tema de la corrupción. Analizaron sus orígenes, alcances, formas y efectos, buscando implementar programas, políticas e instrumentos para su combate.

Este interés, aunado a la modificación del sistema de fuentes en el Derecho mexicano, derivado de la reforma de 10 junio de 2011, otorgó una preeminencia especial al análisis del fenómeno de la corrupción desde una perspectiva en clave de derechos humanos.

Como se sabe, la reforma al artículo primero constitucional determinó, entre otras disposiciones, la sustitución del concepto de garantías

individuales¹ por el de derechos humanos. Esto, como nos refiere Fix Zamudio, constituyó un cambio de paradigma en el Derecho constitucional mexicano, pues implicó la incorporación a nivel constitucional de derechos consagrados en instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, es decir, de derechos de fuente internacional. A l mismo tiempo, implica la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a estos derechos (que deben interpretarse conforme al principio *pro persona* de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad) a través de la tutela, subsidiaria y complementaria, de los derechos humanos por organismos internacionales.²

En esta tesitura surge un control supranacional denominado control de convencionalidad que, de acuerdo con Sergio García Ramírez, puede darse de diversas formas de acuerdo con el sistema jurídico nacional.³

En ese contexto, al menos en México, el fenómeno del combate a la corrupción debe partir de concebir adecuadamente a los derechos humanos conforme a los principios previstos constitucionalmente, destacando como eje en materia de combate a la corrupción, el derecho humano a un buen gobierno.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La importancia que reviste tanto a nivel nacional como internacional el combate a la corrupción deriva del repudio social generalizado ha-

¹ DOF, *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 10 de junio de 2011.

² Fix-Zamudio, Héctor (2015). “Las repercusiones en los ámbitos interno e internacional de la reforma constitucional mexicana sobre derechos humanos del 10 de junio de 2011” (pp. 317-326). En *Contribuciones al Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

³ García Ramírez, Sergio. “Control de Convencionalidad” (pp. 131-138), en *Ciencia Jurídica*, Núm. 9. México: Universidad de Guanajuato.

cia dicho fenómeno, justificado por las condiciones de desigualdad que genera.

Los instrumentos internacionales y convencionales que se analizarán a continuación tienen como signo de identidad el ofrecer esquemas sancionatorios propios de una naturaleza penal o administrativa como medios para acabar con un factor crucial en el tema de la corrupción: la impunidad.

A continuación se describen algunos de los instrumentos internacionales más relevantes en el combate a la corrupción.

A) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

El 21 de noviembre de 1997 se emitió por la Conferencia Negociadora de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁴ la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, también conocida como Convención Anticohecho.⁵

Esta convención constituye un acuerdo internacional a través del cual distintos países establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales.⁶

El mecanismo de seguimiento para la aplicación de la Convención Anticohecho se basa en una revisión entre pares, es decir, un proceso de evaluación entre Estados que son parte de la Convención y que es

⁴En lo subsecuente OCDE.

⁵Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, Francia, 1997.

⁶Secretaría de la Función Pública, *Convención para combatir el cohecho* (OCDE), México, 2018.

supervisado por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales, en lo subsecuente GTC, de la OCDE.⁷

La Convención se erige sobre la determinación y obligación de los países participantes de tipificar el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros.⁸ Aunado a lo anterior, dicho instrumento internacional busca también que los Estados implementen medidas para prevenir y sancionar conductas derivadas tanto del sector público como del sector privado, imponiendo responsabilidad a personas morales particulares.⁹

Esta convención fue aprobada por México el 12 de mayo de 1999.¹⁰ Para armonizar el marco normativo nacional a lo dispuesto por la Convención, se reformó el Código Penal Federal el 17 de mayo de 1999 para incluir el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros.¹¹

B) Convención Interamericana contra la Corrupción.

En el ámbito del sistema interamericano, el 29 de marzo de 1996 fue adoptado por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos Caracas y Venezuela¹² la Convención Interamericana contra la Corrupción.¹³

Este instrumento tiene por objeto, conforme asu artículo segundo, promover y fortalecer el desarrollo, en cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erra-

⁷ *Ídem.*

⁸ Véase el artículo primero de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

⁹ Véase el artículo 2 de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

¹⁰ DOF. “Decreto por el que se aprueba la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”. México, 12 de mayo de 1999.

¹¹ DOF. “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal”. México, 17 de mayo de 1999.

¹² En lo subsecuente OEA.

¹³ OEA. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Caracas, Venezuela, OEA, 1996.

dicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre ellos a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.¹⁴ Prevé un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC)¹⁵ cuyos objetivos son: promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos; dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte y analizar la forma en que están siendo implementados; facilitar la realización de actividades de cooperación técnica, el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas, así como la armonización de las legislaciones de los Estados Parte.¹⁶

C) Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo de Europa.

Un antecedente importante en el entorno europeo es la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo de Europa. Este instrumento regional fue suscrito en Bruselas el 22 de julio de 2003 y está destinado a la lucha contra la corrupción en el sector privado imponiendo a los Estados Parte, de acuerdo con sus artículos 5 y 6, el deber de establecer medidas para imputar responsabilidad y sancionar a personas jurídicas que realicen actos de corrupción en los términos que el propio acuerdo establece.¹⁷

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ Este instrumento es de carácter intergubernamental y está diseñado para ayudar a los Estados Parte en la implementación de las disposiciones de la Convención, específicamente a través de evaluaciones recíprocas entre Estados de las que derivan recomendaciones sobre la existencia de áreas de oportunidad o mejora

¹⁶ Secretaría de la Función Pública. *Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)*. México, 2018.

¹⁷ Diario Oficial de las Comunidades Europeas. *Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo*, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, núm. L 192 de 31/07/2003, pp. 0054 – 0056.

D) Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción.

Esta Convención fue adoptada el 11 de julio de 2003 durante la Segunda Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana celebrada en Maputo, Mozambique. De acuerdo con su artículo segundo, este instrumento tiene como objetivo promover la implementación entre los Estados miembros de medidas y acciones jurídicas homologadas para la prevención, detección, sanción y erradicación de hechos de corrupción tanto en el sector público como en el privado, así como establecer las condiciones necesarias para la transparencia y el debido manejo administrativo de recursos públicos.¹⁸

E) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Este instrumento internacional fue suscrito en Mérida, México, en diciembre de 2003, por lo que se le conoce como Convención de Mérida, y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.¹⁹

Esta Convención, de acuerdo con su artículo primero, tiene entre otros objetivos el de promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, de igual manera facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.

FUENTES CONSULTADAS

Amparo Casar, María (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE – IMCO. Recuperado en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

¹⁸ Unión Africana. *Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción*. Maputo, Mozambique, 2003.

¹⁹ Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York, Estados Unidos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004.

- Serna de la Garza, José Ma. *Contribuciones al Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- DOF (2001).
- García Ramírez, Sergio, “Control de Convencionalidad”. En *Ciencia Jurídica*, núm. 9. México: Universidad de Guanajuato. Recuperado en: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/viewFile/182/172>
- OEA (1996).
- Secretaría de la Función Pública (2018).
- Salazar Ugarte, Pedro *et al.* *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/23.pdf>

Fuentes de consulta recomendadas

- Carbonell, Miguel (2013). *Introducción General al Control de Convencionalidad*. México: Editorial Porrúa – UNAM.
- Camargo González, Ismael (2015). “El impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los nuevos paradigmas”. En *Contribuciones al Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.
- Espinoza Leal, Idalia Patricia y Zaragoza Huerta, José (2016). “El derecho fundamental a la administración pública en México, como instrumento atenuante del fenómeno de la corrupción”. En *El combate a la corrupción desde la perspectiva del derecho administrativo*. México: Universidad de Guanajuato.
- Esquivel Leyva, Manuel de Jesús (2015). “El control de convencionalidad en el sistema jurídico mexicano”. En *Contribuciones al Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.
- Hodgson, Geoffrey y Jiang, Shuxia (2008). “La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, núm. 18. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia,
- Jareño Leal, Ángeles (2015). *Corrupción pública: cuestión de política criminal*. España: S.A. IUSTEL. PORTAL DE DERECHO.
- Malem Seña, Jorge F. (2017). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. México: Gedisa.
- Martínez Lazcano, Alfonso Jaime (2017). “¿Derecho supranacional o derecho convencional? Importancia de su determinación”, en *Revista Jurídica Valen-*

ciana, España, núm. 33 y 4, año. Recuperado en: https://www.uv.es/ajv/art_jcos/art_jcos/num33-4/2-33-Supra.pdf

Martínez Rodríguez, José Antonio (2015). *Criminología de la Corrupción Urbanística y Prevaricación Funcional*. España; J. M. Bosch.

Pérez González, Manuel (2012). *Lucha contra el terrorismo, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional*. España: Tirant lo Blanch.

Criterios jurisprudenciales

1. Registro No. 160 073. DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012; Tomo 1; Pág. 257. 1a. XVIII/2012 (9a.).
2. Registro No. 2 006 485. PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 6, Mayo de 2014; Tomo II; Pág. 772. 2a./J. 56/2014 (10a.).
3. Registro No. 2 003 974. DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013; Tomo 1; Pág. 556. 1a. CCXIV/2013 (10a.).
4. Registro No. 2 002 264. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011). Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XV, diciembre de 2012; Tomo 1; Pág. 420. 1a./J. 18/2012 (10a.).
5. Registro No. 2 002 179. PRINCIPIO PRO PERSONA O PRO HOMINE. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DOF EL 10 DE JUNIO DE 2011. Locali-

zación: [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIV, noviembre de 2012; Tomo 2; Pág. 1587. 2a. LXXXII/2012 (10a.).

6. Registro No. 2 010 623. SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE ANALIZARSE ACORDE CON EL MARCO SOBRE DERECHOS HUMANOS RESGUARDADO POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DOF EL 10 DE JUNIO DE 2011. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 25, diciembre de 2015; Tomo I; Pág. 317. 2a./J. 154/2015 (10ª).

La respuesta de México al fenómeno de la corrupción: la reforma constitucional de mayo de 2015

Gerardo Gabriel Martínez Fernández

El fenómeno de la corrupción es sin duda un fenómeno complejo, que ha exigido a los Estados asumir compromisos en el ámbito internacional para entablar políticas y acciones conjuntas y coordinadas a fin de combatirla.

En el caso de México, como ya se mencionó, los compromisos asumidos por el Estado mexicano a nivel supranacional se evidencian con la adopción de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de marzo de 1996;¹ la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de noviembre 1997;² así como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de diciembre de 2003.³

El 2 de diciembre de 2012, durante el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto y en el marco del denominado “Pacto por México”, se

¹ Organización de Estados Americanos (OEA). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Caracas, Venezuela, OEA, 1996.

² Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD). *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*. Francia, OECD, 1997.

³ Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York, Estados Unidos, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2004.

firmó un acuerdo entre el Presidente y los líderes nacionales de los tres principales partidos políticos del país a fin de establecer consensos para impulsar el fortalecimiento del Estado a través de tres grandes ejes rectores: el fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política, la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales, la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño y la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Dicho Pacto constituyó un instrumento político para impulsar distintas reformas constitucionales a las que se les denominaba estructurales en virtud de que involucraban diversos sectores públicos.⁴

En el Pacto se plantearon 3 ejes rectores, 5 acuerdos y 95 compromisos. El acuerdo 4º se refirió a la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Dentro de éste se contempló la creación del SNA que fue establecido mediante una reforma constitucional que instauró la actuación coordinada de una Comisión Nacional y comisiones estatales en la materia con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante autoridades competentes por actos de corrupción, poniendo especial énfasis en entidades como Pemex y CFE; así como también la creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública.⁵ A continuación se describe la referida reforma.

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el DOF el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.⁶

En dicha reforma se contemplaron diversos temas entre los que se encuentra la inclusión del ilícito penal de enriquecimiento ilícito dentro de los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio. Se sentaron además las bases del modelo del SNA que sería replicado en las entidades federativas a través de sistemas locales. Asimismo, se

⁴ Véase “Pacto por México” en *Animal Político*,

⁵ *Ídem*.

⁶ DOF, *Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, México. 27 de mayo de 2015.

determinaron como facultades del Congreso de la Unión el emitir la legislación en materia anticorrupción, reforzándose las atribuciones de las que gozaba la ASF y contemplando la integración de un Sistema Nacional de Fiscalización.

En un análisis general de la reforma, Pablo Escudero⁷ resalta como bondades del nuevo sistema planteado:

- El fortalecimiento del sistema mediante la coordinación a nivel federal y local.
- La re-estimación de principios y objetivos de las convenciones supranacionales que ha suscrito el Estado Mexicano obligándose a establecer un régimen especial de responsabilidad, en el que se distinguen faltas administrativas graves de las no graves cometidas por servidores públicos, así como la posibilidad de sanción de particulares relacionados con hechos de corrupción como lo es la suspensión de actividades, suspensión o disolución de personas jurídico colectivas o inhabilitación para participar en contrataciones públicas.
- El establecimiento de mecanismos inhibitorios, como son: la extinción de dominio de los bienes obtenidos con motivo de actos de corrupción y la sanción a particulares incluidas las personas morales.
- La incorporación de las declaraciones obligatorias para los servidores públicos.
- La posibilidad de impugnar la determinación de no gravedad hecha por los órganos internos de control.
- La inoponibilidad de disposiciones legales en materia de secrecía fiscal, o relacionada con depósitos, administración, ahorro o inversión de recursos en los casos de investigaciones y sanciones de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.
- La réplica del SNA en las entidades federativas.

⁷Escudero, 2017, s/p.

- La autonomía de los titulares de los órganos internos de control de organismos autónomos.

Ahora, en un sentido contrario, Jaime Cárdenas estima que la reforma constitucional se emitió de forma deficiente, sin contemplar las causas y las características de la corrupción en México y habiendo omitido considerar instrumentos que limitaran el alcance de determinados actores públicos y sociales.⁸

Lo que queda claro es que esta reforma planteó la estructura modelo de combate a la corrupción en México apostando a la integración de un sistema en consolidación que permita la acción coordinada para su disminución, no ya de manera aislada y parcial, sino de forma integral, con esfuerzos interconectados entre las autoridades de los diversos órdenes y niveles de gobierno, actuando en conjunto con la ciudadanía.

Como parte del proceso de consolidación de este sistema, la Comisión Ejecutiva del SNA publicó en septiembre de 2018 un acuerdo para someter a consulta pública la integración de la Política Nacional Anticorrupción (PNA).⁹ En este acuerdo se plantea recabar insumos de actores clave de la academia, la sociedad civil y las instituciones públicas para la elaboración y entrega de la versión final de un documento al 19 de diciembre de 2018.¹⁰

FUENTES CONSULTADAS

Animal Político, Texto completo del “Pacto por México”, 03 de diciembre de 2012. Recuperado en: <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>
DOF (2015).

⁸ Cárdenas, Jaime (2017). “Causas de la corrupción y soluciones para enfrentarla”. En *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM.

⁹ Véase Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, *Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción*, México, 2018.

¹⁰ *Ídem*.

OEA (1996).

OECD.

Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (2017). *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/26.pdf>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, *Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción*, México, 2018. Recuperado en: <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Proceso-de-Consulta-e-Integraci%C3%B3n-de-la-PNA.pdf>

Fuentes de consulta recomendadas

Amparo Casar, María (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE – IMCO. Recuperado en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. *Participación ciudadana y control de la corrupción*. México: UNAM. Recuperado en: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/juancarlosbenalcazar.pdf>

Fierro, Ana Elena (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. México: Fondo de Cultura Económica.

Garzón Valdés, Ernesto (1996). “Acerca del concepto de corrupción”. En *Estudios. filosofía-historia-letras*. México: ITAM.

Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel (2015). “El Sistema Nacional Anticorrupción y el rediseño del régimen de responsabilidades administrativas en México”. En *Hechos y Derechos*. México; UNAM. Recuperado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7272>

Malem Seña, Jorge F (2017). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. México: Gedisa.

Márquez Gómez, Daniel *El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Constitucionalidad y legalidad del combate a la corrupción mexicano*. México: Ed.

Tapia Tovar, José (2017). *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Ed. Porrúa.

Rose-Ackerman, Susan (2005). “Corrupción y economía global”, en *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* núm. 10. España: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

Secretaría de la Función Pública, Política Nacional Anticorrupción, México, 2018. Recuperado en: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>

Criterios jurisprudenciales

1. Registro No. 2 017 886. DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRI-MONIAL Y DE INTERESES. TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS, POR MANDATO CONSTITUCIONAL, ESTÁN OBLIGADOS A PRESENTARLAS (CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 32 Y 46 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). Localización: [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 58, septiembre de 2018; Tomo I; Pág. 1213. 2a. LXXXIX/2018 (10a.).
2. Registro No. 2 010 541. ANTICORRUPCIÓN EN CONTRATACIONES PÚBLICAS. EL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN II, INCISO B), ANTEPENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AUN CUANDO LIMITA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO, SE JUSTIFICA CONFORME AL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 24, noviembre de 2015; Tomo IV; Pág. 3442. X.2 A (10a.).

La ruta legislativa en la implementación del sistema nacional anticorrupción (SNA)

Mark Sandoval Salmerón

El SNA, como ha quedado establecido, tiene su origen en la reforma al artículo 113 constitucional, de fecha 27 de mayo del año 2015.¹ Para la materialización de la implementación en materia de combate a la corrupción se estableció en el apartado transitorio, entre otras cuestiones, la ruta legislativa a seguir para su realización, por lo que se estima necesario destacar el contenido de los artículos transitorios segundo, cuarto, sexto y décimo primero.

Es importante señalar que la ruta legislativa para la implementación del SNA fue culminada en tiempo y forma de acuerdo con los artículos transitorios citados. Artículos que, tal como estableció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el Amparo directo 7/2001, forman parte del ordenamiento jurídico respectivo y su observancia es obligatoria.²

¹ 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 DOF el 27 de octubre de 2015.

² Tesis aislada VI.2o.A.1 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, octubre 2001, p. 1086.

CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS

El artículo segundo transitorio de la reforma constitucional señaló el plazo para que el Congreso de la Unión expidiera las leyes que regularían la organización y facultades de la ASF, así como las demás que normarían la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales y para expedir la Ley General que estableciera las bases de coordinación del SNA, a fin de regular lo relativo al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Dicho plazo feneció el 28 de mayo de 2016 sin que a esa fecha se diera cumplimiento al mandato constitucional.

A continuación, se transcribe el contenido de los artículos transitorios segundo, cuarto, sexto y décimo primero para mayor ilustración:

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

[...]

Cuarto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.

[...]

Sexto. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de

fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

[...]

Décimo Primero. La ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, reformado por virtud del presente Decreto, se entenderá referida al último párrafo del artículo 109 Constitucional atendiendo a lo establecido en el Quinto Transitorio del presente Decreto.³

[Énfasis añadidos]

ACCIONES DE CUMPLIMIENTO A LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS

El Congreso de la Unión expidió⁴ hasta el 18 de julio del año 2016 cuatro leyes en uso de las facultades contempladas en las fracciones XXIV y XXIX-H del artículo 73 constitucional:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Asimismo, en cumplimiento al imperativo del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en comento, el Congreso de la Unión reformó los siguientes ordenamientos:

³El destacado en negritas es propio.

⁴Decreto 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 y Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, ambos, publicados en el DOF el 18 de julio de 2016.

- Ley de Coordinación Fiscal.⁵
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.⁶
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.⁷
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁸
- Código Penal Federal.⁹

Para contar con un panorama claro sobre la materia de cada una de las leyes que fueron expedidas, se hará mención sobre la intención que el legislador dejó inserta en cada una de ellas.

A. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los objetivos¹⁰ de esta Ley estriban en:

- Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.
- Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas.

⁵ Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.

⁶ *Ídem.*

⁷ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.

⁸ Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.

⁹ 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 DOF el 18 de julio de 2016.

¹⁰ Véase artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

- Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.
- Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.
- Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.
- Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público. Establecer la rendición de cuentas de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.
- Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos. Crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.
- Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización.
- Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

B. Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Resulta de especial importancia hacer notar que esta Ley fue publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, pero el inicio de su vigencia fue a partir

del 19 de julio de 2017.¹¹ Es decir, un año después al de su publicación. Ello, con la intención de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas correspondientes.

Los objetivos¹² de la LGRA, son los siguientes:

- Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos.
- Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto.
- Establecer tanto las sanciones por la comisión de faltas de particulares como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto.
- Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas.
- Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

C. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Esencialmente, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fortalece a la ASF para el combate de la corrupción. Esta Ley se expidió con el objeto¹³ de reglamentar los artículos 73, fracción XXIV;

¹¹ Primer párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

¹² Véase artículo 2 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

¹³ Véase artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

74, fracciones II y VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

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

En dicha ley se estableció igualmente que:

- La ASF fiscalice las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.
- La ASF, esté facultada para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.

D. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transformó en un nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa,¹⁴ competen-

¹⁴Décimo primer párrafo del artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

te para sustanciar procedimientos de responsabilidad administrativa y aplicar sanciones a servidores públicos o particulares que comentan faltas graves en términos de la LGRA.

E. Ley de Coordinación Fiscal.

Esta Ley fue reformada el 18 de julio de 2016.¹⁵ Específicamente el contenido del artículo 49 en el que se estableció que las responsabilidades administrativas, civiles y penales, en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales, en los términos de las leyes federales aplicables.

F. Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La reforma de este ordenamiento jurídico con motivo de la implementación del SNA estribó en modificar el artículo 70¹⁶ plasmando que los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, deben coadyuvar con la fiscalización de los recursos públicos federales conforme a lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Asimismo, con dicha reforma se dotó de facultades a la ASF para verificar que los recursos federales que reciban las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México se ejerzan conforme a los calendarios previstos y de acuerdo con las disposiciones aplicables.

¹⁵ Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental publicadas en el DOF el 18 de julio de 2016.

¹⁶ *Ídem.*

G. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Como consecuencia de la reforma de diversos ordenamientos se reformaron el párrafo segundo del artículo 9 y 80 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Asimismo, se adicionaron: una fracción I Bis al artículo 10; los artículos 10 Bis, 10 Ter y 10 Quáter; un segundo párrafo a la fracción I del artículo 13; los párrafos cuarto, quinto y sexto al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, donde medularmente, se estableció que la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción.

Se estableció también que el titular de la Fiscalía, al igual que su personal de confianza, agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos miembros del Servicio Profesional de Carrera o de designación especial estarán sujetos a la LGRA y al régimen especial de la materia. De igual modo que su actuación sería fiscalizada por la ASF, la Visitaduría General y el Órgano Interno de Control conforme a sus respectivas competencias.

H. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al mismo tiempo que fueron expedidas y reformadas las leyes ya citadas, también fue materia de modificación la estructura organizacional de la Administración Pública Federal,¹⁷ precisamente para el efecto de fortalecer a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate a la corrupción. Por lo anterior, se modificaron los artículos 19, 26, 31 en las fracciones XII, XXI, XXIV, XXIX, XXX, XXXIII y

¹⁷ Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

XXXIV, 37, 44 y 50. Se derogaron las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI y XXXII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Finalmente, no menos importante fue la modificación que sufrió el Código Penal Federal¹⁸ para el efecto de establecer sanciones penales para quienes cometan actos de corrupción ya sean servidores públicos o particulares.

Por lo anterior, podemos concluir que la ruta legislativa en la implementación del SNA se encuentra completada tomando como parámetro el imperativo Constitucional de mayo de 2015. Sin embargo, se está en presencia de un sistema cuya operatividad requerirá la adaptación y la consecuente y frecuente intervención legislativa para el perfeccionamiento del aparato burocrático y normativo de los que depende.

FUENTES CONSULTADAS

Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

¹⁸ 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 DOF el 18 de julio de 2016.

La ruta legislativa en la implementación de los sistemas locales anticorrupción: el caso guanajuato

Ricardo Porras Ramírez

Como se ha venido señalando, el SNA en México tuvo como base la reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 27 de mayo del año 2015.¹

A partir de dicha reforma, en el Estado de Guanajuato se trabajó para implementar el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) tomando como referencia las reformas a la Carta Magna en materia anticorrupción, al grado de que las instituciones y procedimientos que se incluyeron en las reformas a nivel federal fueron copiados casi de manera idéntica a nivel local.

El 12 de noviembre de 2015, ante la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, se presentó la primera iniciativa en materia anticorrupción por parte del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.² Por su parte, el Partido Revolucionario

¹ 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 DOF en fecha 27 de octubre de 2015.

² Tomado de la “Iniciativa a efecto de reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de implementación del Sistema Estatal Anticorrupción”, presentada por el Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, Guanajuato, México, 12 de noviembre de 2015.

Institucional presentó una iniciativa ante la misma Legislatura para la implementación del SEA,³ misma que, al igual que la señalada previamente, proponía reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Así, en la sesión ordinaria celebrada el 30 de junio de 2016, la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato aprobó el dictamen relativo a distintas iniciativas de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato a efecto de implementar el SEA. Emitiéndose así la aprobación del mismo el día 25 de agosto del 2016, publicándose el Decreto 109 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 6 de septiembre del 2016. Con ello, se dio paso a la creación del SEA como la instancia de coordinación entre las autoridades del orden de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, donde se estableció en el apartado transitorio, entre otras cuestiones, la ruta legislativa a seguir para su implementación.⁴

³Tomado de la “Iniciativa a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de implementación del Sistema Estatal Anticorrupción”, presentada por la Diputada Arcelia María González González, Guanajuato, México, 7 de abril 2016.

⁴Véase el contenido de los artículos transitorios segundo, tercero, quinto y octavo del Decreto 109, que refieren: “[...] *Artículo segundo.* El Congreso del Estado deberá expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, adecuar la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, y demás leyes al contenido del presente Decreto, en el término establecido en el artículo Quinto Transitorio del decreto de reformas, adiciones y derogaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción. *Artículo tercero.* En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de las adecuaciones de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado, a que se refiere el artículo segundo transitorio, del presente decreto el Procurador General del Estado expedirá el acuerdo de creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción[...] *Artículo quinto.* La modificación de la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a Tribunal de Justicia Administrativa se realizará de conformidad con

El dictamen relativo al SEA contempló diversas reformas: a la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato y a la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Guanajuato. Todas, las cuales fueron aprobadas en un primer paquete legislativo publicado en el medio de difusión oficial el día 27 de diciembre de 2016.⁵

Asimismo, en concordancia con lo anterior, con posterioridad a las reformas y modificaciones realizadas a la Constitución Local y a las distintas leyes referidas en el párrafo anterior, la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato expidió los siguientes decretos:

Decreto número 167, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el pasado 27 de diciembre de 2016, mediante el cual se emitió la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato;

Decreto número 187, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el pasado 16 de mayo del 2017, mediante el cual se expidió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, que establece las bases y principios en la prevención detección y sanción de las faltas administrativas y conductas ilícitas, así como la fiscalización y control de recursos públicos;

lo que establezca la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, que expida el Congreso del Estado[...] *Artículo octavo.* El Congreso del Estado deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Estatal asuma las facultades para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.”

⁵Decreto número 166, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los siguientes ordenamientos: Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato y Ley de Extinción de Dominio del Estado de Guanajuato.

Decreto número 195, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en fecha 20 de junio del año 2017, mediante el cual se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que tiene por objeto establecer las obligaciones, sanciones aplicables por actos u omisiones de los servidores públicos, y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación; y

Decreto número 196, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en fecha 20 de junio del año 2017, mediante el cual se expidió la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, que refiere que el Tribunal de Justicia Administrativa formará parte del SEA, y su actuación estará sujeta a las bases establecidas en la Constitución Local, y en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.⁶

De igual manera, con motivo del cumplimiento del artículo segundo transitorio de la reforma a la Constitución local, el Congreso del Estado de Guanajuato tuvo a bien expedir los siguientes decretos legislativos para armonizar diversos ordenamientos con el SEA:

El 16 de mayo de 2017, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato las reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato,⁷ para incluir las facultades y atribuciones de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas en el marco normativo del Sistema Estatal Anticorrupción⁸; y

⁶ Véase el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

⁷ Decreto número 187, mediante el cual la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato reforma los artículos 10; 22, fracción III; 32 y 91. Se adicionan los artículos 17, con los párrafos tercero y cuarto, reubicando los actuales párrafos tercero a quinto como párrafos quintos a séptimo.

⁸ Véase artículo 32, número II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.

El 14 de julio de 2017, se publicaron el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato,⁹ para dar paso a la creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como órgano con autonomía técnica y operativa, cuyo objeto primordial es investigar y perseguir los delitos en materia de corrupción; contará con personal sustantivo, directivo, administrativo, especializado y auxiliar, así como con las unidades administrativas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y el seguimiento de las investigaciones.¹⁰

En el artículo tercero transitorio de dicha reforma se estableció el plazo de treinta días a partir de su entrada en vigor para que el Procurador General del Estado expidiera el acuerdo de creación de la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción. Por lo anterior, en fecha 14 de agosto de 2017, se emitió el acuerdo 1/2017 mediante el cual se creó la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato.¹¹

Finalmente, el 24 de septiembre de 2018, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato las reformas al Código Penal del Estado de Guanajuato,¹² para incluir los delitos por

⁹ Decreto número 207, mediante el cual se reforman los artículos 7, fracción III; 23 fracción II y 132 primer párrafo y en el se adicionan los artículos 7 Bis y 7 Ter de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato.

¹⁰ Véase artículo 7 Bis de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato.

¹¹ Acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 133, de fecha 15 de agosto de 2017.

¹² Decreto número 337 mediante el cual se reforman la denominación del TÍTULO SEGUNDO de la SECCIÓN CUARTA del LIBRO SEGUNDO, para quedar como “DE LOS DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN”. En consecuencia, el actual TÍTULO SEGUNDO denominado “DE LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA” pasa como TÍTULO TERCERO, recorriéndose en su orden los subsecuentes títulos, así como los artículos 247, primer párrafo; 248; 249; 250, primer párrafo; 258 y 261 que además se reubican como 252 y 253, respectivamente, con la consecuente reubicación de los capítulos que los contiene. Se adicionan los artículos 253-a, 253-b, 253-c, 253-d y 253-e, con la integración de sus

hechos de corrupción, como última reforma normativa del paquete legislativo que traía consigo la implementación del SEA.

Como se aprecia, en el Estado de Guanajuato, la ruta legislativa en la implementación del SEA se encuentra completada. Se han realizado las modificaciones necesarias para la debida operación del sistema. Sin embargo, aún nos encontramos en una fase de consolidación y con altas expectativas en sus primeros resultados.

FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Código Penal del Estado de Guanajuato.

Iniciativa a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, presentada por la Diputada Arcelia María González González, Guanajuato, México, 7 de abril 2016.

Iniciativa a efecto de reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, presentada por el Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, Guanajuato, México, 12 de noviembre de 2015.

Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

respectivos capítulos al nuevo TÍTULO SEGUNDO. Se reubican en su orden, con igual contenido normativo, los artículos 252, 253, 254, 255, 256, 257, 259 y 260 para quedar como 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260 y 261, respectivamente, con la consecuente reubicación de todos los capítulos que integrarán el TÍTULO TERCERO del Código Penal del Estado de Guanajuato.

El papel de la participación ciudadana en el combate a la corrupción en México

Gerardo Gabriel Martínez Fernández

La corrupción es un fenómeno que impacta de forma negativa en los ámbitos económico, político y cultural de una sociedad. Acabar con ella requiere de la participación ciudadana como una pieza fundamental para la eficacia de las políticas públicas implementadas para tal efecto.

En los últimos años, el panorama de la corrupción ha ido mutando, convirtiendo a este un fenómeno en uno cada vez más complejo. En el pasado, la corrupción era concebida a nivel global como *el abuso del poder público para beneficio privado*,¹ dondese ponía énfasis en el aspecto público de la corrupción (pues vinculaba ésta a funcionarios o servidores públicos). Sin embargo, en fechas más recientes, el desarrollo industrial y comercial a nivel internacional, así como las políticas privatizadoras implementadas globalmente, llevaron a que sectores públicos fueran concesionados o contralados por agentes privados. Con lo que, como refiere Ibarra Palafox, la noción de corrupción se vinculó también al ámbito privado, con poderes en este ámbito que vulneraban tanto como el sector público los derechos humanos de la población.²

¹ Transparencia Internacional, *¿Cómo se define la corrupción?*

² Ibarra Palafox, Francisco Alberto (2017). “Corrupción y poderes privados”. En *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM.

En el caso de México, debe destacarse que a nivel supranacional y derivado de su vinculación a instrumentos internacionales comenzaron a emitirse recomendaciones por parte de organismos intergubernamentales en el sentido de fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública. Un ejemplo de ello se encuentra en el informe final del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de 2012, en el que se recomendó a México: “Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en la gestión pública”.³

Un antecedente claro en el país de la participación de organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública se encuentra en la contraloría social que —de acuerdo a Luis Vázquez Cano, citado por Moyado Flores—⁴ “es entendida como un proceso mediante el cual la sociedad se ha incorporado a las tareas de supervisión y fiscalización de obras y servicios de los que ha de beneficiarse, y a la vigilancia del debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos”.⁵

En ese tenor, de acuerdo con Sánchez González, “la participación ciudadana en la administración pública es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran”.⁶

En México, diversas organizaciones de la sociedad civil, académicos, grupos de empresarios, colegios de profesionistas y ciudadanos in-

³ Véase Organización de Estados Americanos, Informe Final del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobado en la sesión plenaria del 14 de septiembre de 2012,

⁴ Cfr. Moyado Flores, Socorro (2013). *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*. México: UNAM-Serie Estudios Jurídicos.

⁵ Vázquez, 1993, pp. 193-194.

⁶ Sánchez González, José Juan (2015). “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto” (pp. 51-73), en *Espacios Públicos*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 18, núm. 43.

interesados en el tema de la corrupción se han organizado para formular propuestas de solución. Como muestra cabe destacar la iniciativa ciudadana de la *Ley 3 de 37* y el colectivo *Vamos por más*,⁸ que fueron pieza central en la conformación del actual SNA.

En este contexto, como refiere Cano Blandón, la participación de los ciudadanos en las políticas anticorrupción se ha convertido, hoy en día, en una vía de contención de ese flagelo social. De esta manera, involucrar a la sociedad civil se hace parte de una lógica de acción pública asumida como gobernanza, que permite generar dinámicas de cooperación y coordinación que superen las jerarquías y la subordinación, de modo que se favorezcan mecanismos institucionalizados orientados al intercambio y la solución compartida de los problemas públicos.⁹

De esta manera, se genera al ciudadano una sensación de pertenencia, de responsabilidad y de compromiso, con un actuar ético, acorde a los fines públicos.

Actualmente, el SNA es una instancia que coordina a través de un comité coordinador a actores sociales con las autoridades de los diversos órdenes de gobierno encargados de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos.¹⁰ De este modo, tiene como objetivo buscar una participación más activa de la ciudadanía,

⁷ Grupo de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que planteó como iniciativa una Ley General de Responsabilidades Administrativas, basada en 10 tipos de corrupción y 15 propuestas fundamentales. Véase la página de internet <http://ley3de3.mx/es/introduccion/>

⁸ Colectivo que agrupa a organizaciones de la sociedad civil, académicos, grupos de empresarios, colegios de profesionistas y ciudadanos a partir de la promulgación del paquete de leyes que le dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción en México, para proponer y dar seguimiento al mismo. Véase la página de internet <http://vamosporamas.org.mx/quienes-somos/>

⁹ Cano Blandón, Luisa Fernanda (2008). “La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza” (pp. 147-177). En *Estudios Políticos*, núm. 33. Colombia.

¹⁰ Véase Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con última reforma publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015.

misma que es representada ante el sistema través de un Comité de Participación Ciudadana.

Este Comité de Participación Ciudadana tiene como fin coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas,¹¹ además de proponer políticas anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación y, sobre todo, vigilar el funcionamiento del sistema.¹²

El Comité se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Duran en su encargo cinco años sin posibilidad de reelección, son renovados de manera escalonada y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normativa relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.¹³

Uno de estos integrantes del comité, atendiendo a su antigüedad, debe ser designado para presidir el Comité Coordinador del Sistema Nacional.¹⁴

A fin de destacar la labor de este Comité de Participación Ciudadana en el marco del SNA, a continuación, se enlistan algunas de sus acciones más relevantes en el combate a la corrupción en nuestro país:

- a) En agosto de 2017 promovió dos juicios de amparo. El primero (1152/2017, seguido ante el Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México) tenía por objeto solicitar al juez federal que obligara a las entidades federativas que no lo

¹¹ Véase Artículo 15 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

¹² Comité de Participación Ciudadana. *Sistema Nacional Anticorrupción*. México, Comité de Participación Ciudadana, 2018.

¹³ Véase Artículo 113 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con última reforma publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015, así como 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

¹⁴ Véase Artículo 10 fracción I de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

habían hecho hasta entonces, a reformar sus respectivos marcos normativos para adecuarlos a la Constitución Federal y a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y que ordenara, asimismo a los Comités Coordinadores de los Sistemas Locales a que se ajustaran a las reglas establecidas en ese marco.¹⁵

El segundo de ellos, seguido ante el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México (1072/2017), estuvo dirigido a sostener la inconstitucionalidad de algunas leyes locales de responsabilidades administrativas que habían generado incertidumbre entre funcionarios públicos y particulares en el ámbito local.¹⁶

Cabe señalar que en el primer caso se determinó el sobreseimiento de la causa, mientras que, en el segundo, se concedió el amparo, únicamente para el efecto de que el Congreso del Estado de Tlaxcala emitiera su respectiva legislación en materia de combate a la corrupción.¹⁷

- b) Promovió también un juicio de amparo indirecto (589/2018, ante el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México) denunciando la omisión de los nombramientos de los magistrados en materia de Anticorrupción.¹⁸
- c) En septiembre de 2018, a través de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, se emitió un acuerdo por el que se da a conocer el proceso de consulta para la integración de una Política Na-

¹⁵ Véase Organización de Estados Americanos, Informe Final del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobado en la sesión plenaria del 14 de septiembre de 2012.

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ *Cfr.* Resolución de fecha 16 de abril de 2018, dictada en el Amparo Indirecto 1152/2017 del Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, así como resolución de fecha 15 de febrero de 2018, dictada dentro del Amparo Indirecto 1072/2017 del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México.

¹⁸ Véase Organización de Estados Americanos, Informe Final del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobado en la sesión plenaria del 14 de septiembre de 2012.

cional Anticorrupción,¹⁹ misma que quedó aprobada el 29 de enero de 2020 y publicada en el DOF el 25 de febrero de 2020.

FUENTES CONSULTADAS

- Cano Blandón, Luisa Fernanda (2008). “La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza”, en *Estudios Políticos*, núm. 33. Colombia. Recuperado en: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf>
- Comité de Participación Ciudadana, *Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Comité de Participación Ciudadana, 2018. Recuperado en: oficial: <https://cpc.org.mx/>
- Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (2017) *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/22.pdf>
- Moyado Flores, Socorro (2013). *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*. México: UNAM-Serie Estudios Jurídicos. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3612/13.pdf>
- Sánchez González, José Juan, “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”, *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43 México, Universidad Autónoma del Estado de México, mayo-agosto 2015, pp. 51 a 73, <http://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (2010) *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM.
- Vázquez Cano, Luis (1993). *La Contraloría Social, La administración pública contemporánea en México*. México: Secogef-FCE.

FUENTES DE CONSULTA RECOMENDADAS

- Amparo Casar, María (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE – IMCO. Recuperado en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

¹⁹ *Ídem.*

- Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. *Participación ciudadana y control de la corrupción*. México: UNAM. Recuperado en: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/juancarlosbenalcazar.pdf>
- Cárdenas, Jaime (2017). “Causas de la corrupción y soluciones para enfrentarla”. En *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/26.pdf>
- Fierro, Ana Elena (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Garzón Valdés, Ernesto, *Acerca del concepto de corrupción*, México, ITAM, Estudios. filosofía-historia-letras, verano-otoño 1996.
- Hernández Cruz, Armando, “Participación ciudadana y combate a la corrupción”, en *Excelsior*, 19 de mayo de 2018. Recuperado en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/participacion-ciudadana-y-combate-a-la-corrupcion/1239890>
- Klitgaard, Robert, “International Cooperation Against Corruption”, en *Finance & Development*, Fondo Monetario Internacional, marzo, 1998. Recuperado en: <https://pdfs.semanticscholar.org/b6cf/ccb56a32cf9124be07c07b3494b79e841f58.pdf>
- Ochoa Romero, Roberto Andrés (2017). “Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución”. En *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf>
- Rivera Sánchez, Sergio *et al.* (2012). *Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público*. México: Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. Recuperado en: http://www.anticorrupcion.mx/docs/participacion_ciudadana_y_combate_a_la_corrupcion_ebook.pdf
- Rose-Ackerman, Susan, “Corrupción y economía global”, en *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. núm. 10. España, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005.

El SNA ¿solución o nuevo problema?

Ricardo Porras Ramírez

Como ya se ha señalado, el 27 de mayo del año 2015 se publicó la reforma constitucional al artículo 113 constitucional que dio paso a la creación del SNA.

Posteriormente, el 19 de julio de 2017, entró en vigor la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, con la intención de construir un nuevo esquema de información compartida que favoreciera la rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno. Pretendió crear un novedoso modelo de prevención, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Conforme al artículo 1º del citado cuerpo normativo, podemos entender que el SNA 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, sumando un elemento muy importante, la participación de la sociedad civil.

El SNA, es una instancia integrada por diversos actores que trabaja, por un lado, a través de un Comité Coordinador y, por otro, con un Comité de Participación Ciudadana.

El primero de ellos, de acuerdo con las bases normativas expedidas, debe integrarse por los titulares de la ASF, 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 Instituto garante del acceso a la información y protección de datos personales, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Ahora bien, por lo que hace al Comité de Participación Ciudadana, éste debe integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, como contrapeso y elemento de integración de la sociedad civil.

El SNA tiene por objeto el fortalecimiento de las instituciones públicas para que cuenten con mejores herramientas en materia de prevención y lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. Estableciendo los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos.

El Sistema tiene sustento en sus dos principales objetivos: 1) La coordinación entre los diversos actores que participarán en este novedoso mecanismo de combate a la corrupción, es decir, establecer cómo se deben articular y cómo deben funcionar las diferentes partes que lo integran; y 2) la emisión de políticas públicas para la correcta implementación del Sistema.

Tras la reforma constitucional, se dio inicio al trabajo legislativo para impulsar el andamiaje normativo secundario que daría vida y operatividad al SNA. Así, en el mes de julio de 2016, fueron publicadas las leyes secundarias que emanan directamente del Sistema, entre ellas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En ese contexto, por su reciente creación, el SNA aún se encuentra en un proceso de implementación y consolidación en los tres órdenes de gobierno donde, a más de tres años de su entrada en vigor, se plantean

diversos desafíos para su adecuada operación y, por qué no decirlo, más preguntas que respuestas que nos hacen dudar de su efectividad.

Lo anterior, por ejemplo, porque a pesar de que las autoridades tuvieron el suficiente tiempo para realizar las acciones e implementar los mecanismos correspondientes, apenas el 12 de octubre de 2018 el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción publicó en el DOF el acuerdo por el que se dieron a conocer los Lineamientos para que los Órganos Internos de Control expidan el Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la LGRA.

A lo anterior se aúna que los nombramientos de diversos servidores públicos que tendrán un papel preponderante para la operación del sistema (como el de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa) no se han realizado.

Aunado a lo anterior, y pese a que el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción prescribe que los Congresos locales desarrollarán leyes para la debida integración, atribuciones y funcionamiento para la implementación de los sistemas estatales, los retrasos son evidentes. Lo anterior, pues al 19 de julio de 2018, es decir, a un año del arranque del SNA, no se tenía el 100% de los sistemas locales para lograr la integración y coordinación deseada con el multicitado Sistema Nacional (que tampoco se ha conformado en su totalidad). De este modo, y aunque en los próximos días se complete esta tarea por parte de los Estados y la Federación, ha quedado evidenciada la extemporaneidad en su implementación.

Cabe también señalar la demora en la publicación del acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emitió el formato de declaraciones de situación patrimonial y de intereses y expidió las normas e instructivo para su llenado y presentación. Lo anterior, pese a que los citados formatos habían sido aprobados con anterioridad y no fue sino hasta el pasado 16 de noviembre de 2018 que se publicaron en el medio de difusión oficial. Y esto es solo el comienzo de una larga lista de tareas que aún se encuentran pendientes por concretar. Aún falta implementar, por ejemplo, la PDN (que precisamente concentrará toda la información atinente al SNA). Esto demuestra que, a

más de tres años de que se publicó la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, aún seguimos centrados en completar la fase estructural del mismo, esperando a que se concluyan las acciones pendientes en temas normativos, nombramiento de autoridades y el desarrollo de sistemas informáticos.

Es muy temprano para determinar si el SNA resultó ser la tan anhelada respuesta del gobierno mexicano al combate a la corrupción, o bien, por el contrario, se convirtió en un nuevo problema nacional, generando mayor impunidad y rezago institucional en el intento por disminuir los índices de este fenómeno lacerante para la sociedad.

La puesta en marcha del SNA plantea así uno de los mayores desafíos legislativos y públicos que se haya dado en el país. Si bien resulta relevante el gran cúmulo de disposiciones secundarias que se publicaron y las innumerables tareas que se previeron para la implementación y coordinación del Sistema en los tres niveles de gobierno, es necesario destacar que este trabajo legislativo y operativo se realizó con retraso, pues debió concluirse a más tardar en mayo del año 2016 y ello no ocurrió.

Por último, no podemos dejar de tomar en cuenta que, el incumplimiento del plazo para consolidar los mecanismos necesarios para su debida implementación permite visualizar decepcionantes resultados inmediatos del nuevo régimen administrativo y fiscalizador, y el posible desacato al texto constitucional en México.

FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Retos y perspectivas del SNA

Ricardo Porras Ramírez

La entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción representa la respuesta del gobierno mexicano al combate a la corrupción mediante un nuevo esquema de información compartida que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno. Lo anterior con novedosos mecanismos para la revisión de la situación patrimonial de los servidores públicos y con la creación de un nuevo sistema de prevención, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Así, a más de un año de la entrada en vigor de la norma que da vida al SNA, vale la pena tomarse un tiempo para reflexionar sobre los retos y perspectivas que tiene. La fecha 1 de julio de 2018 es un parteaguas en la difícil tarea de coordinar los órganos y poderes encargados de la investigación y sanción penal y administrativa, de la fiscalización y auditoría, del acceso a la información, y de la creación, implementación y evaluación de políticas públicas de prevención. Desde luego, las acciones emprendidas son consideradas, pero nos detendremos a reflexionar sobre los obstáculos que aún no han sido superados.

RETOS DEL SNA

Uno de los principales retos dentro de esta etapa de implementación y de consolidación del SNA, consiste en concretar de manera efectiva los cambios estructurales y normativos realizados con motivo de la reforma constitucional, por lo que, de una manera general mencionaremos algunos de estos desafíos.

A) Creación de nuevas políticas públicas

Sin duda, uno de los mayores retos constituye la creación de nuevas políticas públicas por parte de los órganos que integran el SNA —a través de la creación y difusión de su plan de trabajo— que permitan dar seguimiento y verificar el cumplimiento de los objetivos planteados para combatir la corrupción.

En ese sentido, como lo refiere Gutiérrez Salazar,¹ las políticas públicas deben ser tendentes a lograr la eficacia y la celeridad administrativa, la profesionalización de los servidores públicos, el control ciudadano sobre la actividad gubernamental, la fiscalización del cumplimiento de objetivos y metas, el fortalecimiento del control interno y, desde luego, la importancia de dar mayor difusión a los respectivos planes de trabajo. No debemos obviar que el éxito o fracaso de las políticas anticorrupción en México dependerán en gran medida de la vigilancia y participación constante de la sociedad.

¹ Véase “Los desafíos de la Secretaría de la Función Pública ante el Sistema Nacional Anticorrupción”. Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) de Miguel Ángel Gutiérrez Salazar (<http://rendiciondecuentas.org.mx/los-desafios-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-ante-el-sistema-nacional-anticorrupcion/>).

B) Disminución de la corrupción en contrataciones públicas

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2015, el gasto de contrataciones públicas en México ascendió a 111.5 mil millones de dólares, lo que representó el 21% del gasto total del gobierno. Lo anterior convierte a la obra pública en México en una de las principales actividades económicas del gobierno mexicano en la ejecución del gasto público.² Sin embargo, ello también señala a esta actividad como una de las más vulnerables para las prácticas deshonestas, pues en las distintas etapas de los procesos de contratación pueden presentarse esquemas de fraude y corrupción.

A manera de ejemplo, Gutiérrez Salazar³ refiere que el sistema electrónico conocido como CompraNet es incompleto e insuficiente porque no funciona como herramienta de control y vigilancia. Por lo señalado, este autor sugiere que el desafío consiste en que dicha herramienta institucional evolucione de ser una simple plataforma para la transparencia y divulgación de oportunidades, a una plataforma que garantice la integridad en los procesos de contrataciones públicas, incrementando así su eficiencia y eficacia en este ámbito. Lo anterior, debido a que el SNA fue pensado como un medio útil para atender, entre otras cosas, el combate a la corrupción en materia de contrataciones públicas.⁴

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2018), *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: OCDE.

³ Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel (2018). “Problemática, retos y mejoras prácticas en contrataciones públicas en el marco del SNA”. Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, 27 de mayo de 2018.

⁴ No olvidemos que entre los objetivos del SNA se encuentran:

La exigencia de una política de integridad para personas morales.

La creación de la PDN que conectará diversos sistemas y contendrá la información necesaria y confiable.

La creación de un protocolo de actuación en contrataciones públicas.

Una tipificación más estricta de las faltas administrativas graves en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los delitos relacionados con contrataciones públicas.

En virtud a ésto, puede apreciarse que uno de los principales retos del SNA radica en concretar los cambios estructurales en materia de contratación de obra pública con la finalidad de atacar y disminuir los riesgos de corrupción.

C) Consolidación de las Instituciones que conforman el Comité Coordinador

En relación con este aspecto, Gutiérrez Salazar⁵ enlista una serie de retos que afrontan las instituciones que conforman el Comité Coordinador:

- Comité Coordinador del SNA: Diseñar, poner en marcha y dar seguimiento a la política nacional en materia anticorrupción, así como dar a conocer a la sociedad, de forma periódica, los avances alcanzados y los programas y acciones a seguir en el corto, mediano y largo plazo.
- Comité de Participación Ciudadana: Estrechar los vínculos con la sociedad civil organizada, desarrollando programas específicos de participación incluyente y contraloría social en las actividades estatales que involucran aspectos susceptibles a la corrupción (compras públicas, contrataciones, proceso electoral).
- ASF: Continuar con los procesos de fiscalización de los recursos públicos y el seguimiento a las denuncias penales y administrativas por corrupción, así como capacitar y profesionalizar a sus servidores públicos en las nuevas atribuciones de investigación de faltas administrativas graves y actos de corrupción.
- Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción: Desahogar en tiempo y forma las investigaciones correspondientes a las denuncias formuladas por la ASF y aquellas instancias que participan en la prevención y detección de actos de corrupción.

⁵ Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel (2018). “Balance, retos y perspectivas del Sistema Nacional Anticorrupción”. Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). México, 31 de enero de 2018.

- Secretaría de la Función Pública: Fortalecer los procedimientos de auditoría y fiscalización de los recursos públicos federales ejercidos en la Administración Pública Federal mediante nuevas metodologías y el empleo de las tecnologías de la información. Asimismo, poner en marcha el nuevo diseño de la política pública de designación de titulares de órganos internos de control y unidades de responsabilidades, mediante procedimientos verdaderamente imparciales y equitativos.
- Consejo de la Judicatura Federal: Revisar el diseño que ha propuesto para la implementación de una estructura anticorrupción en la judicatura federal, el cual debe consistir no sólo en la división material de funciones (creación de unidades de investigación), sino también en el diseño de una estrategia que identifique las irregularidades administrativas y un plan definido para prevenir, detectar, investigar y castigar la corrupción.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI): Continuar con los procesos de apertura informativa, especialmente en los casos que involucran actos de corrupción (Estafa Maestra, Odebrecht), lo cual permite la investigación y, en su caso, la exigencia de responsabilidades en contra de servidores públicos y particulares. De igual forma, redoblar los esfuerzos para profundizar en la adopción de una cultura de transparencia gubernamental para los servidores públicos.
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa: Promover e impulsar la designación de los 18 magistrados encargados del combate a la corrupción y las faltas administrativas graves. Además, contribuir a la conformación de criterios certeros que fijen el rumbo de la interpretación de las nuevas leyes en materia de responsabilidades y combate a la corrupción.

D) Implementación efectiva de la PDN

El reto se traduce en la concreción de la implementación de un sistema informático con cobertura nacional que interconecte diversos sistemas electrónicos a fin de instrumentar y dar seguimiento a pautas integrales y metodologías de la medición.

E) Nuevo régimen de responsabilidades administrativas

Uno de los aspectos más relevantes del SNA fue el nuevo régimen de responsabilidades administrativas, donde se cambió la manera de llevar a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa mediante la independencia de la autoridad investigadora, substanciadora y resolutora. Lo anterior, a fin de exigir las responsabilidades de servidores públicos y prevenir y sancionar los actos de corrupción que atentaran contra la ética y el ejercicio de la función pública.

En ese sentido, Gutiérrez Salazar⁶ indica que una de las principales debilidades del sistema disciplinario mexicano actual es la inexistencia de métodos, técnicas y líneas de investigación de carácter científico que permitan la indagación oportuna y eficaz de las faltas administrativas. Es por ello que uno de los principales retos del SNA sería el fortalecimiento del sistema disciplinario en México. En primer lugar, es necesaria la profesionalización de quienes investigan las faltas administrativas dentro de los órganos internos de control en todos los niveles de gobierno. Es decir, se requiere la incorporación de servidores públicos con un perfil investigador que cuente con metodologías de investigación científicas aplicadas al derecho disciplinario. En segundo lugar debe fortalecerse la formación profesional de las demás autoridades que integran los

⁶ Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel (2016). “La profesionalización de los Órganos Internos de Control en la Administración Pública Federal en México”. Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). México, 8 de abril de 2016,

Órganos Internos de Control para la debida tramitación y consecuente resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa con estricto apego a los derechos fundamentales de los presuntos responsables. Por lo que resulta apremiante el fortalecimiento técnico – científico de los integrantes de los Órganos Internos de Control como una de las prioridades del sistema disciplinario en México.

F) Implementación de una cultura ética

Resulta menester el diseño y empleo de mecanismos de prevención a través del impulso de Códigos de Ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación que coadyuven al fortalecimiento de principios y valores en beneficio del servicio público.

G) Implementación de un sistema de fiscalización patrimonial en México

El pasado 13 de septiembre de 2018, el Comité Coordinador aprobó los formatos de declaración patrimonial que habrán de presentar todos los servidores públicos en los 3 niveles de gobierno. Sin embargo, en relación con este tema, el mayor reto consiste en lograr que todos los servidores públicos rindan su declaración de situación patrimonial.

En este tópico, Gutiérrez Salazar⁷ propone algunas ideas que podrían sumar a una construcción de un nuevo sistema eficaz de fiscalización patrimonial:

- Garantizar el óptimo funcionamiento de la plataforma de declaraciones patrimoniales: la operatividad de las nuevas declaracio-

⁷ Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel (2018). “Cinco propuestas para diseñar un eficaz sistema de fiscalización patrimonial en México”. Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). México, 3 de octubre de 2018.

nes patrimoniales se inserta en el contexto de las tecnologías de la información y la comunicación, en virtud de que su llenado y presentación será a través de una plataforma electrónica nacional aprobada por el Comité Coordinador del SNA, la cual se espera esté en funcionamiento a más tardar el 30 de abril de 2019. Resulta esencial asegurar que dicha plataforma permita el mejor funcionamiento en términos de accesibilidad, seguridad de la información e interoperabilidad para el cruce de datos con otros sistemas digitales que faciliten el seguimiento de las operaciones financieras, inclusive es válido pensar en un plan de contingencia ante posibles fallas en dicha plataforma.

- Promover las capacidades tecnológicas de todos los entes públicos: en virtud de que el cumplimiento de las obligaciones patrimoniales se realizará a través de medios electrónicos remotos, es importante promover que a nivel federal, estatal y municipal se cuente con los medios tecnológicos suficientes que permitan a los empleados públicos satisfacer la exigencia legal sin incurrir en falta administrativa por no contar con los medios informáticos necesarios. No debe perderse de vista que esta situación podría acontecer en algunos municipios con bajo presupuesto público y que se encuentran aislados de las cabeceras estatales y, por tanto, tendrían dificultades para acceder a los recursos informáticos.
- Impulsar un programa nacional de concientización y capacitación: no es suficiente con que la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales se encuentre en las leyes vigentes. La experiencia muestra que, a pesar de ello, hay un alto desfase en los tiempos y modos en que se presenta y completan los formatos correspondientes. Por ende, es necesario impulsar un programa preventivo de concientización y capacitación de todos los empleados públicos que haga posible la rendición de cuentas eficaz y oportuna.
- Conformar un cuerpo de especialistas en investigación y auditoría de la evolución patrimonial: una de las áreas de oportunidad

y déficits más sensibles en materia de fiscalización patrimonial es que no se identifican aquellos rubros más sensibles a ser falseados o a presentar incongruencias respecto a la evolución económica de los servidores públicos. De igual modo, constituye un tema pendiente la correcta indagación o verificación estricta y efectiva de los posibles conflictos de interés. Por ello, deviene imprescindible crear los perfiles idóneos para quienes habrán de desarrollar esas tareas. Para tal efecto resultaría útil diseñar el perfil de auditor o investigador patrimonial con la pericia técnica y las habilidades informáticas, legales y contables suficientes para que identifique cuáles son las situaciones de riesgo, las documente a profundidad y pueda procesarlas jurídicamente.

- Brindar las condiciones pertinentes para el impulso de grupos de contraloría ciudadana: se reconoce a nivel nacional e internacional que la denuncia ciudadana es una de las medidas más efectivas para identificar conductas inadecuadas, en este caso, evoluciones irregulares en materia patrimonial por parte de los servidores públicos. Inclusive se ha señalado que es más alto el índice de detección de estas conductas por medios anónimos que por parte de las indagaciones oficiales. En razón de ello, parece ser imprescindible que, ante la futura publicidad de todas las declaraciones patrimoniales por disposición legal, se incentive la conformación de grupos de contraloría ciudadana o bien la participación individual de investigadores, periodistas y académicos interesados en estos temas, y cuya labor pueda constituir un insumo de valor para verificar la integridad del patrimonio de los empleados públicos, máxime que ha sido ampliada esta obligación legal a los servidores públicos de todos los niveles y se corre el riesgo de que las capacidades de la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control se vean rebasadas por tal carga de trabajo.

PERSPECTIVAS DEL SNA

El SNA fue el punto de arranque de los cambios indispensables para la construcción de un régimen integral y coherente de rendición de cuentas y combate a la corrupción en México. Su aprobación abrió una agenda legislativa para materializar las reformas normativas y la emisión de leyes que pusieran en práctica el sistema, entre las cuales cobró importancia especial el nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Sin embargo, a más de un año de la entrada en vigor de la LGRA, nos encontramos en presencia de múltiples fallas en los procedimientos disciplinarios, con una gran disparidad de criterios en la aplicación de los preceptos legales por parte de las autoridades y falta de criterios interpretativos uniformes por parte de los tribunales competentes. En relación con lo anterior, Gutiérrez Salazar⁸ refiere que con tales carencias la exigencia de la responsabilidad administrativa en el país resulta endeble. Con ello, parte importante del combate a la impunidad y a la corrupción en México es también ineficaz.

Para la implementación del Sistema se crearon nuevas instituciones como la Fiscalía Especializada Anticorrupción y el Comité de Participación Ciudadana; también se reformaron diversas normas jurídicas que tienen un impacto estructural en la operación del SNA (como fue el caso de las Leyes General de Transparencia y Acceso a la Información, la de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados, la General de Responsabilidades Administrativas, la Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Sin embar-

⁸ Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel (2015). “El Sistema Nacional Anticorrupción y el rediseño del régimen de responsabilidades administrativas en México”. Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (SIDE). México, 27 de mayo de 2015.

go, como señaló Peschard Mariscal,⁹ primera presidenta del Comité Coordinador, al momento de la culminación de su gestión, la puesta en marcha no ha cumplido con los calendarios establecidos y no hay, hoy por hoy, cifras que presumir en el combate a la corrupción, a pesar del marco normativo que lo respalda.

Sin embargo, no todo parecen malas noticias. A finales del año 2018, la Secretaría de la Función Pública y la Red por la Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., dieron a conocer sus propuestas de Política Nacional Anticorrupción para nuestro país.¹⁰ Ambas propuestas constituyen una buena nueva, pues son un aporte a los insumos que se requieren dentro del Comité Coordinador del SNA para el óptimo desempeño de sus funciones.

Así, la propuesta presentada por la Secretaría de la Función Pública¹¹ nos muestra un diagnóstico preliminar de la corrupción en México, identificando las causas y formulando objetivos y características de la estructura que considera debe tener el SNA. Finalmente, precisa los objetivos, estrategias y líneas de acción que podría seguir en la inteligencia que para ser eficaz dependerá de una correcta implementación, así como del diseño de un esquema integral de evaluación que permita medir, reforzar y ajustar los cursos de acción.

Por su parte, el documento denominado *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*,¹² elaborado por la Red para la Rendición de Cuentas y el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, basa su propuesta en los siguientes ejes:

Eje 1. Profesionalización y generación de capacidades.

Eje 2. Fincamiento de responsabilidades.

⁹ Véase el documento Informe Anual, Comité de Participación Ciudadana 2017 (<http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/FINAL-FINAL.pdf>).

¹⁰ Tomado de *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, México, junio 2018, pp. 155 – 193.

¹¹ *Política Nacional Anticorrupción*, Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, México, 21 de mayo de 2018.

¹² *Ídem*.

- Eje 3. Corrupción de ventanilla: puntos de contacto.
- Eje 4. Corrupción en “redes”.

De acuerdo con el documento de referencia, estos ejes tendrían como objetivo atender al menos los problemas más relevantes en la implementación del SNA, dividiéndolos en cuatro fases: prevención, detección/recomendación, corrección y sanción.

Los contenidos de ambas propuestas son discutibles y todavía se pueden mejorar. Es por ello que Gutiérrez Salazar señala que hay aspectos que se encuentran en un nivel amplio y general que es necesario detallar o precisar para hacerlas operativa y medibles.¹³

En conclusión, podemos decir que en este momento es sumamente difícil fijar una postura frente a los logros del SNA pues, a más de un año de su entrada en vigor, aún quedan tareas pendientes.

FUENTES CONSULTADAS

- Informe Anual, Comité de Participación Ciudadana 2017. Recuperado en: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/FINAL-FINAL.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París. Recuperado en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287938-es>.
- Red por la Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, México, junio 2018. Recuperado en: http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf
- Secretaría de la Función Pública. *Política Nacional Anticorrupción*, Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción, México, 21

¹³ Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel (2018). “*Rumbo a la configuración de la Política Nacional Anticorrupción en México*”, Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). México. 1 de agosto de 2018.

de mayo de 2018. Recuperado en: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>

Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel, “*Cinco propuestas para diseñar un eficaz sistema de fiscalización patrimonial en México*”, Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, 3 de octubre de 2018. Recuperado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/cinco-propuestas-para-disenar-un-eficaz-sistema-de-fiscalizacion-patrimonial-en-mexico/>

_____ “*El Sistema Nacional Anticorrupción y el rediseño del régimen de responsabilidades administrativas en México*”, Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, 27 de mayo de 2015. Recuperado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-sistema-nacional-anticorrupcion-y-el-rediseño-del-regimen-de-responsabilidades-administrativas-en-mexico/>

_____ “*La profesionalización de los Órganos Internos de Control en la Administración Pública Federal en México*”, Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, 8 de abril de 2016. Recuperado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-profesionalizacion-de-los-organos-internos-de-control-en-la-administracion-publica-federal-en-mexico/>

_____ “*Los desafíos de la Secretaría de la Función Pública ante el Sistema Nacional Anticorrupción*”, Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, 17 de enero de 2017. Recuperado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/los-desafios-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-ante-el-sistema-nacional-anticorrupcion>

_____ “*Problemática, retos y mejoras prácticas en contrataciones públicas en el marco del SNA*”, Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, 27 de mayo de 2018. Recuperado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/problematika-retos-y-mejores-practicas-en-contrataciones-publicas-en-el-marco-del-sna/>

_____ “*Balance, retos y perspectivas del Sistema Nacional Anticorrupción*”, Red por la Rendición de Cuentas Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, 31 de enero de 2018. Recuperado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/balances-retos-y-perspectivas-del-sistema-nacional-anticorrupcion/>

Los derechos humanos como eje articulador del SNA

Ricardo Porras Ramírez

La corrupción ha estado presente desde el comienzo de la civilización y en todas las etapas de la humanidad. Sin embargo, nunca en la historia se habían reportado pérdidas económicas tan elevadas como en la época actual donde la corrupción se ha convertido en un problema nacional en países como el nuestro, pues es considerada como uno de los grandes males que laceran y deterioran las instituciones públicas.

Los derechos humanos, por su parte, integran el sistema jurídico del estado mexicano a través de un conjunto de instituciones públicas y herramientas legales que tienen como objetivo garantizar el estricto apego de las autoridades —en los tres ámbitos de gobierno— al marco normativo aplicable. En ese contexto, el Constituyente Permanente ha emitido dos reformas constitucionales que vinculan los derechos humanos con el SNA.

Así, la reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011,¹ por medio de la cual se modificó y adicionó el Capítulo I de la

¹ Véase el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 10 junio 2011.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció para todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

¿Qué relación tienen los Derechos Humanos con el SNA? La respuesta es muy sencilla: los efectos de la corrupción repercuten directamente en una disminución considerable de los recursos con los que cuenta el Estado mexicano para promover y garantizar los derechos fundamentales de las personas. Dicho de otra forma, cada derecho humano se encuentra compuesto por diversas obligaciones a cargo del Estado (verbigracia, el derecho humano a la educación requiere para su satisfacción de diversos recursos humanos —como son los maestros—, infraestructura educativa, material bibliográfico, herramientas tecnológicas, etc; lo mismo ocurre con el derecho humano a la salud, cuyo costo también resulta considerable, pues entenderíamos que el Estado tiene la obligación de garantizar médicos, medicinas, infraestructura hospitalaria, etc).

En esa línea de ideas, si llegamos a considerar que la corrupción ocasiona la inflación de costos por los servicios y productos que adquiere el gobierno para satisfacer las necesidades básicas de la población, podemos entender la relación directa que tienen los derechos humanos con el combate a la corrupción, y por ende, como eje del SNA.

En ese contexto, señala Lima Torrado que una opinión generalizada tanto en la doctrina como en diversas instituciones estatales e internacionales ha considerado a la corrupción como: a) Un problema social fundamental que afecta directamente a la estructura y fines del Estado de Derecho y a los derechos fundamentales de las personas y b) Un problema que debe ser combatido frontalmente y de manera efectiva.²

La naturaleza de la corrupción está ligada principalmente a dos aspectos. El primero, se refiere a las causas que la generan; el segundo, es

²Lima Torrado, Jesús (2015). “La educación crítica en derechos humanos como instrumento de lucha contra la corrupción” (p.109). En *Ética Pública frente a la Corrupción*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

precisamente el que ahora nos ocupa, referido al daño que ocasiona a los derechos fundamentales de las personas. Es por ello que, el respeto a los derechos humanos debe servir como fundamento para emitir las políticas públicas tendientes a prevenir y disminuir la corrupción.

En ese sentido, Vázquez, Cardona y Ortiz señalan que existen varias formas en que la corrupción puede desembocar en violaciones a los derechos humanos, por ejemplo:³

La solicitud de sobornos como condición para acceder a los derechos fundamentales de las personas (acceso a la salud, educación, justicia), o bien, en general a los servicios públicos que ofrece el Estado.

El pago de sobornos a empleados públicos para que realicen acciones que debieran estar prohibidas y que son violatorias de derechos humanos.

La disminución de los recursos públicos y, por ende, la afectación de los servicios públicos que al ser ofrecidos con menos recursos resultan en consecuencia de menor calidad.

La distorsión de los procesos de diseño de políticas públicas, permitiendo la generación de la privatización de lo público en beneficio de intereses preponderantemente particulares.

Por lo expuesto, interesa combatir la corrupción. Es necesario que los órganos especializados en la defensa y protección de los derechos humanos entiendan cada vez más la relación directa entre corrupción y violación a derechos humanos, a fin de que actúen en consecuencia a través de los instrumentos que les fueron otorgados. Así, el Comité Coordinador del SNA debe implementar políticas tendientes para combatir la corrupción, comenzando por los altos mandos de las estructuras gubernamentales.

La corrupción merma el goce de los derechos fundamentales de las personas y afecta con mayor fuerza al sector de la población más vulne-

³ Vázquez, Cardona Ortiz. “Estudio de los Derechos Humanos y la Corrupción en México”, análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014, síntesis ejecutiva 2017. visible en el sitio web: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico-Anexo.pdf>

rable económicamente, pues ésta no cuenta con los recursos necesarios para acceder a servicios que debieran ser garantizados por el Estado, pero que no les son debidamente proporcionados.

Así, la inclusión de un enfoque garantista de derechos humanos en las políticas públicas que se generen con motivo de la implementación del SNA, repercutirá directamente en la mejora de los servicios y recursos que destina el Estado para garantizar y satisfacer los derechos fundamentales de las personas.

Por lo anterior, el Comité Coordinador del SNA deberá emitir sus propuestas para la configuración de la política nacional anticorrupción no sólo desde un enfoque reactivo, pues si bien se busca sancionar los hechos de corrupción, también es verdad que se debe buscar que el Estado garantice el goce y disfrute de los derechos humanos de las personas. Resulta fundamental que la política nacional en combate a la corrupción se encuentre diseñada para la protección de los derechos humanos de las personas, en especial la de los grupos más vulnerables. Ésto, como lo ha sostenido el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,⁴ quiere decir que la corrupción mata, impide el desarrollo, golpea primero y con mayor fuerza a los pobres, y fomenta la impunidad, debilitando las instituciones del Estado de Derecho.

FUENTES CONSULTADAS

Bautista, Óscar Diego. *Ética Pública frente a la Corrupción*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2015.

Vázquez, Daniel, Cardona, Luz, y Ortiz, Horacio (2017). “*Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014*”, síntesis ejecutiva. Recuperado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico-Anexo.pdf>

⁴ UN Human Rights Office of the High Commissioner. “*The Human Rights Case against Corruption*”, Geneva, 2013.

Fuentes de consulta recomendadas

Caballero Ochoa, José Luis (2009). *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*. México: Porrúa.

Rojas Caballero, Ariel Alberto (2015). *Los Derechos Humanos en México*. México: Porrúa.

Federalismo, gestión pública y combate a la corrupción

José Jafet Noriega Zamudio

Los Estados Unidos Mexicanos se encuentran organizados como una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior,¹ aunados a la Ciudad de México, se encuentran unidos en una federación establecida según los principios de la propia Carta Magna.²

De esta concepción del Estado mexicano surge la noción de federalismo, misma que implica una restricción a la soberanía local a favor de la confección de un orden jurídico nacional.³ Este orden federal se ha visto, sin embargo, puesto en duda en los últimos años dada la centralización de diversas tareas que se encontraban antes en manos de los poderes locales.⁴

México reformó la Constitución General de la República a fin de establecer modificaciones al sistema jurídico y crear el SNA y el Sistema

¹ Porrúa, 2004, pp. 291 a 296.

² Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ *Cfr.* Bodino, Jean (1973). *Los seis libros de la república*. Madrid: Aguilar. pp. 46.

⁴ Véase el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nacional de Fiscalización a fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

Hoy más que nunca, el federalismo es una condición que debe garantizarse para que los Estados, a través de los Sistemas Anticorrupción locales, incentiven de manera creativa pautas para enfrentar el combate a la corrupción como una tarea prioritaria de su agenda en el despliegue de la gobernanza.

Por lo anterior, estimamos prudente reflexionar acerca del federalismo y la gestión pública como elementos necesarios para fortalecer esquemas entre sociedad y gobierno, a efecto de acometer el fenómeno de la corrupción con el debido respeto a la competencia de cada ámbito de gobierno y, preponderantemente de los derechos humanos.

No se debe soslayar que en el presente hay que reconfigurar algunas instituciones del Estado clásico. Es obsoleto y, en ocasiones incluso violatorio de derechos fundamentales, lo que hace es pregonar y luchar por la preeminencia de la soberanía en su concepto tradicional. Es necesario, en cambio, un concepto rediseñado de soberanía en donde se privilegien el consenso hacia un derecho global o supranacional, en aras de la consolidación del orden y la paz universal. Lo anterior, pues es tarea de todos garantizar la paz e incluso la reconciliación –utilizando conceptos que están en boga en la política nacional–.

En el contexto actual, hay altas expectativas para que, durante los próximos seis años, prevalezca el federalismo, sin detrimento del respeto a la soberanía de cada Estado, de acuerdo con la esencia constitucional de dicho elemento esencial.

Por otra parte, aún se encuentran los sistemas nacional y estatales anticorrupción en fase de consolidación, por lo que, asumiendo que todo esquema o política de gobierno es perfectible, deberá realizarse a corto plazo un diagnóstico para evaluar los avances y, en su caso, áreas de oportunidad de estos esquemas que persiguen prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

Finalmente, no se debe soslayar que la gestión pública está constreñida a velar en todo momento por procurar el bien público temporal.

FUENTES CONSULTADAS

Acuerdo para la constitución de la Academia Internacional contra la Corrupción como Organización Internacional.

Bodino, Jean, *Los seis libros de la república*. Madrid: Editorial Aguilar, Porrúa Pérez, Francisco (2004). *Teoría del Estado*. México: Editorial Porrúa

Fuentes de consulta recomendadas

Libros

Caballero Ochoa, José Luis (2009). *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*. México: Porrúa.

Chávez Sánchez, José Gerardo (2017). *Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*. México: Editorial Flores.

Fix-Zamudio, Héctor (1983). *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. México: El Colegio Nacional.

Porrúa Pérez, Francisco (2004). *Teoría del Estado*. México: Editorial Porrúa.

Rendón Huerta Barrera, Teresita (2018). *El canon constitucional de razonabilidad*. México: Porrúa.

Rojas Caballero, Ariel Alberto (2015)., *Los Derechos Humanos en México*. México: Porrúa.

Páginas de internet

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

<http://www.corteidh.or.cr/>

<http://www.dof.gob.mx>

El derecho administrativo como instrumento para el buen gobierno

José Jafet Noriega Zamudio

Para comprender al derecho administrativo como un instrumento para el buen gobierno, primeramente, se estima necesaria la aproximación a una definición clara y completa sobre el Derecho administrativo. Para tal efecto, consideraremos la definición del tratadista Andrés Serra Rojas, quien afirma que el Derecho administrativo es una rama del derecho público interno constituido por el conjunto de estructuras, principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas e indirectas de la administración pública como órgano del poder ejecutivo federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con sus particulares, los servicios públicos y en general del ejercicio de la función administrativa.¹

Conforme la definición aludida, se tiene que el Derecho administrativo regula y da estructura, funcionamiento y organización al poder ejecutivo, entendiéndose como estructura que tiene a su cargo la organización centralizada y descentralizada que cuenta con personal bajo su servicio y bajo su poder disciplinario. Por lo que refiere al funcionamiento, puede entenderse éste como aquellas atribuciones que le dan

¹ Soto, 2005, p. 32.

vida al poder ejecutivo a través de la actividad administrativa y prestacional con la finalidad de colmar una necesidad pública.

El derecho administrativo, en general, se encarga de la función administrativa del Estado, concebida ésta como la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, realizada bajo un orden jurídico que limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tiene por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.²

Para entender cómo el derecho administrativo puede considerarse un instrumento para el buen gobierno, es necesario identificar los tipos de actividad administrativa que puede materializar el Estado, a saber: de coacción, de persuasión y de prestación. La primera, es la que realiza la administración pública para conseguir que los particulares ajusten obligatoriamente sus actos o patrimonio al interés público, la cual, siempre es coercitiva y puede hacerse cumplir obligatoriamente. La segunda, es aquella en la cual se encuentra la participación del gobernado de manera conjunta con una acción del gobierno en atención a un interés general. Y la tercera es aquella actividad que tiene como finalidad la satisfacción de una necesidad colectiva a través de la prestación de un servicio público.³

El buen gobierno, de manera consensuada, se puede definir como el elemento del Estado que proporciona y garantiza servicios públicos con eficiencia y calidad; el que promueve la transparencia y una opinión pública libre y responsable; el que garantiza salud, educación de calidad, seguridad y bienestar a los ciudadanos; y el que crea las condiciones favorables para un crecimiento económico estable y generador del bien común.⁴

²Márquez, 2005, p. 103.

³Garrido, 1976, p. 623.

⁴Porrúa, 2005, pp. 284 a 288.

Así pues, el gobierno es un componente del Estado para hacer efectiva la administración.⁵ Sin embargo, para que éste sea calificado como “bueno” debe desarrollar actividades que procuren o garanticen, en términos generales, el bienestar común de la población humana asentada en el territorio sobre el que ejerce su soberanía.

Ahora bien, en la composición de todo Estado, encontramos dos grupos que se deben entre sí y que, además, coexisten en función del otro, esto es: gobernantes y gobernados; o, autoridades y particulares. A consecuencia de lo anterior, surge el derecho administrativo como una rama de derecho público que regula las relaciones entre los grupos aludidos en el despliegue de la actividad del Estado.⁶

Derivado de los ajustes constitucionales en comentario, encuentra relevancia especial para los fines propuestos en este documento, la miscelánea normativa que se generó a consecuencia de la difusión oficial de las bases constitucionales del Sistema, lo que ocasionó la reforma de diversas normas jurídicas que, por su objeto tienen impacto estructural para la coadyuvancia del porvenir del Sistema,⁷ lo que ocasionó la reforma de diversas normas jurídicas que, por su objeto tienen impacto estructural para la coadyuvancia del porvenir del Sistema Nacional, verbigracia, las Leyes General de Transparencia y Acceso a la Información,⁸ la de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados⁹ y la de Responsabilidades Administrativas,¹⁰ como pilares para asegurar la transparencia, rendición de cuentas e, inclusive, las sanciones a servidores públicos y a particulares por la comisión de faltas graves y no graves.

⁵ Posada, 1978, p. 38.

⁶ Fraga, 1985, pp. 13 a 15.

⁷ Publicadas en el DOF el 27 de mayo de 2015.

⁸ Difundida en el DOF el 7 de febrero de 2014.

⁹ Publicada en el DOF el 26 de enero de 2017.

¹⁰ Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

En tal contexto, con la emisión de la LGRA, se otorgó mayúscula acentuación en agravar aquellas conductas cometidas por servidores públicos o particulares y en donde se afecte al erario del Estado.

Por otra parte, en la Ley General en comento se estableció un catálogo de faltas graves y aquellas que no lo son, aunado a que se modificó el esquema de impartición de justicia mediante la independencia de la autoridad investigadora y, la substanciadora y resolutora.

En el derecho administrativo se encuentran las directrices jurídicas mínimas que deben orientar y, en su caso, encausar la adecuada gobernanza y gestión pública. El derecho administrativo es un medio importante para coadyuvar en la gobernanza, dado que es un mecanismo coercible que es conveniente emplearse cuando la prevención falla o no es suficiente para castigar la irregularidad en la actuación de los servidores públicos y, ahora incluso, de los particulares que incurrir en actos de corrupción, mismos que dañan de manera directa la economía y, por ende, la aplicación el erario en tareas de interés general.

La noción de gobernanza no debe suponer la debilidad ni el autoritarismo del Estado, sino por el contrario, replantear una nueva concepción para entender lo público fortalecido a través de nuevos mecanismos de participación ciudadana con la convicción de atenuar la corrupción que tanto lastima a la sociedad en general.

El Derecho Administrativo es un aliado para acometer y castigar a los servidores públicos, ex servidores públicos y a los particulares que cometan cualquier acto de corrupción. Sin embargo, es relevante transformar la voluntad política en acciones ordenadas que acoplen y modifiquen estructuralmente la procuración e impartición de justicia administrativa, acatando los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos.

ESTATUS

El derecho administrativo en su ámbito disciplinario se encuentra en etapa de consolidación en nuestro país dado que, desde el inicio de vi-

gencia de la LGRA y la legislación estatal a la fecha, se han ido construyendo criterios de interpretación por los Tribunales de Justicia Administrativa e incluso por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Adicionalmente, esta nueva concepción del derecho administrativo sancionador encuentra límites importantes en cuanto a los derechos humanos. Aunque encuentra apoyo en el clamor social para que se aplique sobre cualquier acto que vulnere la prerrogativa fundamental colectiva de la gobernanza y el cuidado de los recursos públicos.

El derecho administrativo guarda una estrecha vinculación con otras ramas del derecho, tal como ocurre con el derecho constitucional, pues formalmente constituye la base del derecho administrativo al crear y regular las potestades públicas. Esto mismo sucede con el derecho procesal, mediante la regulación del procedimiento y proceso administrativo; con el derecho internacional, mediante la existencia de los tratados, convenciones, acuerdos bilaterales y la política exterior en general; igualmente, con la ciencia política, con el derecho financiero o el derecho del trabajo. Ahora bien, una rama del derecho que guarda especial cercanía es el derecho penal, específicamente por las infracciones y sanciones.

En la administración pública existe una estructura específica para su funcionamiento. En ella se tiene la presencia de diversos funcionarios públicos, servidores públicos, empleados y una multiplicidad de personas que se encuentran subordinadas unas con otras. Dichos individuos están bajo el imperio del principio de legalidad y el de reserva de ley, obligados al ejercicio de diversas facultades cuyo incumplimiento no puede pasar inadvertido y, para su correcto cumplimiento, está el poder disciplinario o régimen de responsabilidades administrativas. Asimismo, los servicios penitenciarios están a cargo del poder ejecutivo, que lleva a cabo la ejecución de las penas impuestas por el poder judicial. El derecho penal impone la pena por la comisión de un delito y el derecho administrativo se encarga de su ejecución.

Como se ha referido, el derecho administrativo puede considerarse como un mecanismo para el buen gobierno. Sin embargo, existen situaciones en las que apenas se encuentra en construcción, tal como ocurre

en el régimen disciplinario, en el cual, para la implementación de sus propios principios, ha tenido que acudir de manera prudente a las técnicas del derecho penal.¹¹ Tal como ha ocurrido en la tropicalización de los principios de presunción de inocencia, aplicación de criterios de oportunidad, de medios alternos de solución de controversias, el *non bis in ídem*, de imposición y ejecución de sanciones.

FUENTES CONSULTADAS

- Fraga, Gabino (1985). *Derecho administrativo*. México: Editorial Porrúa.
- Garrido Falla, Fernando (1976). *Tratado de derecho administrativo: Parte general*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Márquez Gómez, Daniel (2005). *Función jurídica de control de la administración pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Porrúa Pérez, Francisco (2005). *Teoría del Estado*. México: Editorial Porrúa.
- Posada de Herrera, José (1978). *Lecciones de Administración*, Tres tomos. Versión facsímil. Tomo I. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Soto Álvarez, Clemente (2005). *Prontuario de introducción al estudio del derecho y nociones de derecho civil* México: Editorial Limusa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Fuentes de consulta recomendadas

Libros

- Acosta Romero, Miguel (1991). *Teoría general del derecho administrativo*. México: Porrúa.

¹¹Jurisprudencia P./J. 99/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1565

- . *Compendio de derecho administrativo, parte general*. México: Porrúa, 1998.
- Alonso Mas, José María (1999). *La solución justa en las resoluciones administrativas*, s.n.e., Universitat de València.
- Andrade Sánchez, Justino Eduardo (2003). *Teoría General del Estado*. México: Editorial Oxford.
- Carrillo Flores, Antonio (1939). *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. México: Porrúa.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto (1998). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México: Porrúa.
- Fernández Ruiz, Jorge (1997). *Derecho administrativo*. México: Mc GrawHill/ Interamericana Editores.
- Finley, Moses I. (1990). *El nacimiento de la política*. México: CNA-Grijalvo..
- Fix-Zamudio, Héctor (1983). *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México: El Colegio Nacional.
- González González, María de la Luz (2008). *Teoría General del Estado*. México: Editorial Porrúa.
- González Uribe, Héctor (2010). *Teoría Política*. México: Editorial Porrúa.
- H. Sabine, George (1968). *Historia de la Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sarmiento García, Jorge, “Introducción al procedimiento y al proceso administrativos”. En *Protección al administrado, s.n.e.* Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Valadés, Diego (1998). *El control del poder, México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Zorrilla Martínez, Pedro, *et al.* (1972). *La administración pública federal*. México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios 26.

Páginas de internet

<http://www.corteidh.or.cr/>

<http://www.dof.gob.mx>

SNA o Sistema Nacional de Buen Gobierno

José Jafet Noriega Zamudio

A unos años de la implementación constitucional del SNA,¹ es pertinente detenernos a reflexionar si estamos en presencia de dicho sistema, o bien, si a aquél debió llamarse de “buen gobierno”.

En este contexto, primeramente, es conveniente relatar que el SNA fue creado como una instancia de colaboración entre autoridades para definir objetivos comunes que aseguren resultados frontales en el combate a la corrupción. Concibiéndose, además, como un macrosistema que aglutina autoridades de todos los ámbitos 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.²

INTEGRACIÓN DEL SISTEMA

El Sistema está integrado³ por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de

¹ Decreto publicado en el DOF el 27 de mayo de 2015.

² Artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

³ Artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción, así como por una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva.

Para una mayor comprensión, de manera sucinta se señalará la atribución legal esencial de cada uno de los órganos colegiados que componen el Sistema en comento, así como su integración.

El Comité Coordinador es el responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción. Este comité se integra por los titulares de la ASF, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, del Consejo de la Judicatura Federal, así como por los presidentes del Comité de Participación Ciudadana, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.⁴

El Comité de Participación Ciudadana es la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional. Además, coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador. Este órgano colegiado se integra por cinco ciudadanos distinguidos por su probidad y prestigio que hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.⁵

El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización tiene el cometido de establecer acciones y mecanismos de coordinación para promover el intercambio de información, ideas y experiencias con el objetivo de avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Este comité está conformado por los titulares de la ASF y de la Secretaría de la Función Pública; así como, siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superior locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.⁶

⁴ Artículo 9 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁵ Artículos 16 y 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁶ Artículos 39 y 40 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los Sistemas Locales Anticorrupción debieron haberse integrado y funcionar de manera similar al SNA.⁷ Esto es, la legislación estatal anticorrupción debe seguir los lineamientos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para conformar los sistemas locales, sin demérito de que aquella, pueda ampliar prerrogativas.

Al respecto, se sugiere tomar nota de la tesis jurisprudencial de rubro: “LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES”,⁸ en la que se destaca que, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia.

Así pues, es menester recordar que el Sistema tiene el carácter de nacional, por lo que aplica a las autoridades del ámbito federal y estatal, así como de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además de aquellos organismos constitucionalmente autónomos, como lo son, por citar un par de ejemplos, las autoridades electorales o los institutos de transparencia.

Por otro lado, un sistema de buen gobierno es una condición indispensable para incentivar el desarrollo humano democrático, mismo que implica generar cambios sustantivos en los procesos de gobernabilidad que apunten a modelos de gestión más transparentes, eficaces y legítimos.

Así pues, es relevante señalar que, al igual que el SNA, en un sistema de buen gobierno, la legitimidad de la acción gubernamental requiere

⁷ Artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁸ Tesis P. /J. 5/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

la integración de distintos actores, dotándolos de responsabilidad, participación y compromiso social y político.

No hay duda de que los procesos de globalización vigentes durante las últimas décadas no sólo han marcado el devenir económico de las naciones, sino que han generado avances y retrocesos en lo que refiere a problemáticas mundiales como la migración, los derechos humanos y la extraterritorialidad del propio derecho.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Para los países de América latina, y en particular retomando la experiencia mexicana, los procesos de consolidación democrática se han fundamentado en cambios institucionales y de reforma política a través de la creación de una serie de instancias destinadas a normar y contener los procesos de apertura política.⁹

Empero, no siempre tales avances han seguido una dirección paralela y coordinada con transformaciones económicas que aseguren mayor bienestar, disminución de la pobreza y la desigualdad social. En otras palabras, a una mayor democracia no necesariamente le ha seguido mayor bienestar social. Un buen gobierno, elegido democráticamente y que se atiene a las reglas institucionales, no necesariamente adopta una agenda y un modo de proceder que dé como resultado la participación ciudadana, la responsabilidad política y la rendición de cuentas. Esta es una paradoja que de alguna forma contradice aquellos preceptos de la modernización que pensaban el desarrollo económico y democrático de los países como un proceso coordinado, ascendente y casi uniforme.

En tal sentido, encontrándonos en la etapa aún de implementación y, en los casos más avanzados de consolidación primaria del SNA, vale la pena reflexionar si acaso el SNA era necesario como tal o, si bien, era factible impulsar otros ejes en la agenda política nacional, armónicamente con las estatales, en aras de erradicar la corrupción, a través de

⁹Villabella, 2014, pp. 63-72.

diversos mecanismos y, prioritariamente a través del reconocimiento de la potestad ciudadana organizada.

ESTATUS

El SNA aún se encuentra en etapa de implementación, dado que se encuentran algunos pendientes, por citar sólo un par: la integración de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la operación de la Plataforma Digital Nacional, los que, de subsanarse, abonarán a proseguir construyendo un Buen Gobierno, de cara a la sociedad.

FUENTES CONSULTADAS

Villabella Armengol, Carlos Manuel (2014). *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano ¿Un Nuevo Paradigma?* México: Grupo Editorial Mariel, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx>
Semana Judicial de la Federación: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

Fuentes de consulta recomendadas

Adame García, Jorge Carlos (2009). *El derecho municipal en México*. México: Porrúa.
Córdova Vianello, Lorenzo (2012). “Comentario al artículo 50 constitucional”. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa-SCJN-TEPJF IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, t. II.
Fernández Ruiz, Jorge (1998). “Comentario al artículo 125”. En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 13a. ed. México: Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II.

- Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón (2004). *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Guillén López, Tonatiuh (2000.). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario en el CIDE, 1999*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Lara Ponte, Rodolfo (2002). *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*. México: Porrúa.
- Orozco Henríquez, José de Jesús (1998) “Comentario al artículo 49 constitucional”. En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Quintana Roldán, Carlos (2011). *Derecho municipal*. México: Porrúa.
- Rabasa, Emilio (1956). *La Constitución y la dictadura*. México: Porrúa.
- Serna de la Garza, José María (2009). *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*. México: Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Serrano Migallón, Fernando y Brito Melgarejo, Rodrigo (2015). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM.

CAPÍTULO SEGUNDO

SOPORTE ESTRUCTURAL

El sistema político electoral

César Gilberto Guerrero Rizo

La conformación del Estado como ente político, social y colectivo se encuentra ligado con distintos aspectos integrados en una compleja estructura denominada sistema político. Por consiguiente, resulta necesario establecer un punto de partida general en torno a este concepto. Como señala Gomáriz, “la noción del sistema político es un gran sobreentendido, que ni siquiera necesita mencionarse”.¹

Para efectos de este texto, se parte de la idea de que el sistema político es el producto de la forma de organización de un Estado a través de sus instituciones y las relaciones que éste establece con la población asentada en su territorio. Bajo este concepto, se advierte que existen determinadas formas de organización política. Dependiendo de la forma de organización política se establecen reglas e instituciones para acceder al poder legalmente constituido para ejercer el gobierno del Estado.² Respecto a la conformación del Estado, Diego Valadés afirma

¹ Gomáriz Moraga, Enrique (2007). “Sistema político y políticas públicas en América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Venezuela.

² A manera de ejemplos pueden señalarse el federalismo, de origen norteamericano, adoptado y convertido en parte de la cultura política de diversas sociedades en el mundo, y los derechos humanos, cuyas primeras manifestaciones normativas se registran en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, y que en la actualidad han sido

“[t]odo Estado tiene un estatuto jurídico, escrito o consuetudinario, al que denominaremos Constitución, independientemente de las orientaciones políticas que adopte y del contenido de la norma suprema que lo rijan”.³ Es la Constitución, la que establece la organización del poder público y sus funciones, mismas que son resultado de la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu.⁴

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su Título Segundo, Capítulo I, lo relativo a *la soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*. En su artículo 40 establece que el país se constituye en una República representativa, democrática, laica y federal.⁵ De este modo, el gobierno mexicano se constituye como una República conformada por entidades federativas y con un régimen de gobierno democrático. Es decir, que la población elige a las personas que ocuparán y ejercerán el gobierno. La democracia como forma de gobierno presupone una relación entre gobierno y gobernados, poder y pueblo.⁶ A tal relación corresponden normas que establecen la forma en la que se configura el régimen democrático a partir de un sistema electoral.

La misma CPEUM señala en su artículo 41 que “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”.⁷ El artículo 41, por su parte, en lo que respecta a las bases de las elecciones, señala que los partidos políticos son instituciones de interés público y, entre otros, tienen como objetivos promover la participación de la población en la vida democrática y hacer posible que los ciudadanos accedan al poder público a través de éstos.

interiorizados por todas las sociedades contemporáneas donde existe el Estado constitucional (Valadés, 2000, p. 31).

³ Valadés, Diego (2016). “Estudio introductorio” (p.32)., En *El Estado constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

⁴ Ferrajoli, Luigi, “La esfera de lo indecible y la división de poderes”, *Estudios Constitucionales*. vol. 6, núm. 1. 2008, Centro de Estudios Constitucionales de Chile.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Última Reforma DOF 27-08-2018.

⁶ Sartori y Giovanni, 2009, s/p.

⁷ *Ídem*.

En vista de lo anterior, se vislumbra que el sistema electoral mexicano se caracteriza por la competencia de múltiples partidos políticos (multipartidismo)⁸ que participan en elecciones en una democracia representativa. Resulta oportuno destacar que para la competencia de los partidos en México la CPEUM, describe que éstos dispondrán de financiamiento público y que el Instituto Nacional Electoral es la instancia responsable de la organización de las elecciones y la fiscalización del uso de recursos económicos de partidos políticos, agrupaciones políticas y candidatos independientes. En México, el financiamiento de los partidos políticos se da primordialmente por subvenciones que el Estado les otorga para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes y financiar gastos de campaña.

SU VINCULACIÓN CON EL SNA

Es pertinente describir que la transformación nominal y competencial del Instituto Nacional Electoral se originó a partir de la Reforma Constitucional publicada en el DOF el 10 de febrero del 2014.⁹ En adición al hecho descrito, el 28 de mayo del 2014 entraron en vigor la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP). De ésta última se desprenden las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, el que está encargado de “[l]a fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local”.¹⁰ Freidenberg y Aparicio señalan que la reforma político electoral a nivel constitucional implicó tres temas relevantes: la reelección limitada de legisladores y alcaldes, obligar a los

⁸ Véase la tipología desarrollada extensamente por Giovanni Sartori, 1976.

⁹ Molina, Edmundo (2014). “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, en *El Cotidiano*, núm. 187. México.

¹⁰ Ley General de Partidos Políticos, México, 2015.

partidos a tener sus candidaturas criterios de paridad de género y un nuevo esquema de gobernanza electoral¹¹.

La LGIPE, en el artículo 32, establece atribuciones para el Instituto Nacional Electoral con relación a los partidos políticos y las agrupaciones políticas. De acuerdo con dicho numeral, “[e]l Instituto tendrá las siguientes atribuciones [...] VI La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos [...]”. Este mismo ordenamiento señala que los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral son 5, a saber: Consejo General, Presidencia del Consejo General, Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

De entre estos organismos, resulta de particular interés el Consejo General, entre cuyas atribuciones se encuentran la fiscalización, control y cumplimiento de las obligaciones de las instituciones políticas que compiten en el sistema electoral, mismas que se señalan a continuación:

[...]

j) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

k) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;

aa) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en esta Ley;

ii) Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización,

[...]

El capítulo III de la misma Ley se refiere específicamente a la fiscalización de los partidos políticos. El artículo 190 establece: “[...] 3. En el

¹¹ Freidenberg y Aparicio (2016). “México 2015: Entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano”, en *Revista de Ciencia Política*, Chile, vol. 36, núm. 1.

cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función”.¹² A su vez, se establecen las facultades de fiscalización del Consejo General del INE, de la Comisión de Fiscalización y su Unidad Técnica de Fiscalización, mismas que se orientan a las actividades de auditoría, supervisión y revisión de información contable, financiera, así como a vigilar el origen y aplicación de recursos.

La reforma política electoral implicó, además de las modificaciones al régimen de partidos políticos y fiscalización de sus recursos, el establecimiento de reglas de paridad de género en las listas de candidaturas a fin de normar las coaliciones y el incremento del porcentaje mínimo para que los partidos conservaran su registro.

Por otra parte, en cuanto a la administración de la justicia en materia electoral, la CPEUM describe en su artículo 99 que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad en la materia y el organismo especializado en asuntos electorales del Poder Judicial de la Federación. Dicho Tribunal está conformado por siete magistrados especialistas en materia electoral. De igual forma el Tribunal es competente para resolver sobre impugnaciones en elecciones federales de diputados y senadores, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica, la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos, agrupaciones, así como personas físicas o morales, las impugnaciones que se presenten sobre la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores; así como los conflictos laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores.¹³

¹² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2017.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Última Reforma DOF 27-08-2018.

Ahora bien, la fiscalización en el sistema político electoral incide directamente en los campos de acción del SNA, pues está relacionada, precisamente, con la forma en la que se fiscalizan los recursos puestos a disposición de los actores principales (partidos políticos, agrupaciones políticas y candidatos independientes) que compiten en el sistema electoral mexicano. Lo anterior, pues la corrupción incide más allá de lo económico o incluso del uso indebido de recursos, incide también en lo político pues, como señala Farah, un aspecto que “ha vulnerado gravemente la credibilidad de los partidos es el del financiamiento”.¹⁴

Ramírez apunta a la pertinencia de la fiscalización en el sistema político electoral en el marco del SNA al afirmar que “[r]especto de la fiscalización se han dado avances importantes en materia de transparencia sobre el ejercicio de los recursos de los partidos políticos en periodos de campaña y anualmente”.¹⁵ Otras opiniones, por su parte, apuntan a que la fiscalización del INE hacia los partidos políticos es un medio para lograr dos cosas: concretar el principio de la rendición de cuentas y, en segundo término, asegurar que el financiamiento que no es público no se convierta en un factor decisivo que altere la equidad o los resultados en las contiendas electorales.¹⁶

Así pues, la reforma político electoral de febrero de 2014 estableció en México nuevas obligaciones para los contendientes de las elecciones y transformó a las instituciones encargadas de su organización. En ella, el Instituto Federal Electoral (IFE) se convirtió en Instituto Nacional Electoral (INE) y comenzó a hacerse cargo de la fiscalización de los

¹⁴ Farah Gebara, Mauricio (2014). “Reflexiones en torno a la reforma electoral”, en *El Cotidiano*, núm. 183. México.enero-febrero 2014, Universidad Autónoma Metropolitana.

¹⁵ Ramírez Lemus, E. E. (2017), *La reforma político electoral 2014: avances de implementación previo a las elecciones de 2018*. Instituto Belisario Domínguez, Temas Estratégicos México, No. 53.

¹⁶ Córdova Vianello, Lorenzo (2018). “Los desafíos de la fiscalización electoral El propósito no es hundir a nadie, ni sancionar a los partidos políticos, sino recuperar la dignidad de la política”, en *Excelsior*.

recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas tanto en el orden federal como estatal.

FUENTES CONSULTADAS

- Barrientos del Monte, Fernando y Añorve Añorve, Daniel (2014). “México 2013: Acuerdos, reformas y descontento”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 1. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32431256011>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Última Reforma DOF 27-08-2018,
- Córdova Vianello, Lorenzo (2018). “Los desafíos de la fiscalización electoral El propósito no es hundir a nadie, ni sancionar a los partidos políticos, sino recuperar la dignidad de la política”, en *Excelsior*.
- Farah Gebara, Mauricio (2014). “Reflexiones en torno a la reforma electoral”, en *El Cotidiano*, núm. 183. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32529943009>
- Ferrajoli, Luigi (2008). “La esfera de lo indecible y la división de poderes”, en *Estudios Constitucionales*. vol. 6, núm. 1. Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Recuperado en: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/La_esfera_de_lo_indecible_y_la_div_de_poderes.pdf
- Freidenberg, Flavia y Aparicio, Francisco Javier (2016). “México 2015: Entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano”, en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 36, núm. 1. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2016000100010
- Gomáriz Moraga, Enrique (2007). “Sistema político y políticas públicas en América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia, Venezuela*. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357535523004>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2017.
- Ley General de Partidos Políticos, México, 2015.
- Molina, Edmundo (2014). “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, en *El Cotidiano*, núm. 187 México. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885002>
- Núñez Jiménez, Arturo (2007). “Reforma del Estado y régimen político en México”, en *El Cotidiano*. México. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514411>

- Ramírez Lemus, E. E. (2017), *La reforma político electoral 2014: avances de implementación previo a las elecciones de 2018*. Instituto Belisario Domínguez, Temas Estratégicos México, No. 53. Recuperado en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3831/reporte_53_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sartori, Giovanni (2009). *La democracia en 30 lecciones*. México: Santillana Ediciones Generales.
- Valadés, Diego, *Estudio introductorio*, aparece en Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, trad, Héctor Fix Fierro, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.

Fuentes recomendadas

- Barrientos del Monte, Fernando y Añorve Añorve, Daniel (2014). “México 2013: Acuerdos, reformas y descontento”, en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 34, núm. 1. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32431256011>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Última Reforma DOF 27-08-2018.
- Farah Gebara, Mauricio (2014). “Reflexiones en torno a la reforma electoral”, en *El Cotidiano*. núm. 183. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32529943009>
- Ferrajoli, Luigi (2008). “La esfera de lo indecidible y la división de poderes”, en *Estudios Constitucionales*, Vol. 6, núm. 1. Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Recuperado en: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/La_esfera_de_lo_indecidible_y_la_div_de_poderes.pdf
- Freidenberg, Flavia y Aparicio, Francisco Javier (2016). “México 2015: Entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 36, núm. 1. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2016000100010
- Gomáriz Moraga, Enrique (2007). “Sistema político y políticas públicas en América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Venezuela. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357535523004>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2017.
- Ley General de Partidos Políticos, México, 2015.

- Molina, Edmundo (2014). “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, en *El Cotidiano*, núm. 187. México. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885002>
- Núñez Jiménez, Arturo (2007). “Reforma del Estado y régimen político en México”, en *El Cotidiano*. México. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514411>
- Ramírez Lemus, E. E. (2017), *La reforma político electoral 2014: avances de implementación previo a las elecciones de 2018*”. Instituto Belisario Domínguez, Temas Estratégicos México, No. 53, enero 2018. Recuperado en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3831/reporte_53_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sartori, Giovanni (2009). *La democracia en 30 lecciones*. México: Santillana Ediciones Generales.
- Valadés, Diego, *Estudio introductorio*, aparece en Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, trad, Héctor Fix Fierro, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.

Sistema de Administración Tributaria (SAT)

José Rafael Álvarez Arriaga

René Villalpando Hernández

En México, como en todos los países del mundo, el sistema fiscal tributario es parte importante de la economía nacional a través del control de la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, presupuestal y de deuda pública.

En nuestro país, el Gobierno Federal realiza esta tarea a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), misma que

“[...] tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de las y los mexicanos”.¹

Relacionado con esta misión, el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el DOF la Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT) a fin de crear un nuevo órgano desconcentrado de la SHCP relevante en las acciones anticorrupción, del que hablaremos más adelante. De conformidad con el artículo 2 de la LSAT, este órgano “Tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *¿Qué hacemos?*

físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria”.

ATRIBUCIONES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El 1 de julio de 1997 entró en funciones el SAT, cuyo Reglamento Interior se publicó el 30 de junio de ese mismo año. Este órgano sustituyó en sus funciones a la Subsecretaría de Ingresos,² motivo por el cual:

- Se eliminaron la Dirección General de Política de Ingresos, la Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y la Coordinación General de Administración.
- Se crearon: La Presidencia del SAT, el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, la Dirección General de Planeación Tributaria, la Dirección General de Tecnología de la Información, la Unidad de Comunicación Social y la Coordinación General de Recursos, las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos.

Desde entonces, el SAT ha sufrido diversas modificaciones en su estructura orgánica. Conforme a la LSAT en su artículo 7, el SAT cuenta, entre otras atribuciones para:

- La recaudación de impuestos, contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos y accesorios.
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

² Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria, *Antecedentes Históricos*, publicado en el DOF, 5 de enero de 2016.

- Ejercer aquellas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria.
- Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera.
- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones.
- Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo.
- Allegarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales y proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL SAT

La estructura organizacional del SAT está integrada por los órganos siguientes:

- a) Una Junta de Gobierno que se encuentra integrada por:
 - El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Tres consejeros elegidos por el Secretario de Hacienda de entre los empleados superiores de Hacienda.
 - Tres consejeros independientes designados por el Presidente de la República, dos de los cuales deberán haber sido propuestos por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.
- b) Un Jefe que es nombrado por el Presidente de la República con la ratificación del Senado (LSAT, arts. 8, 9 y 13);
- c) Unidades Administrativas. Son las siguientes, conforme al artículo 2 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT):
- Jefatura.
 - Unidades Administrativas Centrales.
 - Administración General de Aduanas.
 - Administración General de Servicios al Contribuyente.
 - Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
 - Administración General de Grandes Contribuyentes.
 - Administración General Jurídica.
 - Administración General de Recaudación.
 - Administración General de Recursos y Servicios.
 - Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información.
 - Administración General de Evaluación.
 - Administración General de Planeación.
 - Administración General de Auditoría de Comercio Exterior.
 - Unidades Administrativas Regionales.
 - Administraciones Regionales.
 - Administraciones Locales.
 - Aduanas.

Las Administraciones Generales y las Administraciones Centrales tienen su sede en la Ciudad de México y ejercen sus atribuciones en todo

el territorio nacional conforme al artículo 9 fracción LIII del RISAT. Las Unidades Administrativas Regionales tienen diversas sedes en las entidades federativas, pero ejercen sus atribuciones en todo el territorio nacional, de conformidad con los artículos 9 fracción LIII y 37 del RISAT.

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN COMO INSTRUMENTO DEL SAT

A efecto de cumplir con sus atribuciones, el SAT ha echado mano de las tecnologías de la información en materia de servicios, cumplimiento de obligaciones, recaudación y fiscalización. Esto ha tenido grandes beneficios en nuestro país tanto para la autoridad fiscal como para los contribuyentes. De este modo, el SAT se ha modernizado, logrando la automatización de diversos trámites y servicios, dotando de mayor transparencia, agilidad y seguridad a las personas físicas y morales en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En relación con lo anterior, Jorge Paz Solís³ refiere que:

En la década de los ochenta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) considera a la tecnología como un gran medio de recaudación, y es entonces cuando comienza a automatizar sus procedimientos para el cobro de impuestos.

Sin embargo, el gran salto y aprovechamiento de la tecnología se generó cuando se crea un órgano desconcentrado de la SHCP: el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Jorge Paz Solís se refiere a la tecnología como herramienta indispensable para el desarrollo de las actividades recaudatorias del Estado pues:⁴

³ Paz Solís, Jorge (2016). “Desempeño tecnológico del SAT” (pp.34-37), en *Revista Contaduría Pública*, núm. 59.

⁴ *Ídem*.

El SAT, a 19 años del inicio de sus funciones, ha consolidado el uso de la tecnología como una herramienta indispensable en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales desarrollando diversos medios para allegarse la información necesaria, con el fin de llevar a cabo sus objetivos.

Este mismo autor refiere las principales aplicaciones tecnológicas desarrolladas por el SAT, entre las que se encuentran:

- E-Firma antes firma electrónica o FIEL.
- Declarasat vía internet.
- Declaración anual para personas morales vía internet.
- Declaración informativa de operaciones con terceros (DIOT).
- Declaración informativa múltiple (DIM).
- Declaraciones mensuales por pago referenciado.
- Mis cuentas.
- Mi portal.
- Comprobante fiscal digital por internet (CFDI).
- Buzón tributario.
- Contabilidad electrónica.

Aunado a lo anterior Paz Solís⁵ señala que: “Con el uso de estas herramientas, la información se ha vuelto más dinámica, se facilita su envío, se simplifican los trámites y costos, pero sobre todo le permite a la autoridad fiscal hacer revisiones virtuales o electrónicas sin que el contribuyente acuda directamente con la autoridad [...]”

Como se aprecia, con la aplicación de estas tecnologías y otras tantas estrategias que el SAT ha implementado desde su creación, ha dejado claro el compromiso institucional que tiene con el tema del combate a la corrupción. Podemos mencionar, entre otras, algunas de las estrategias implementadas como la facturación electrónica, el envío de la contabilidad a través de medios electrónicos y la fiscalización electrónica a los

⁵ *Ídem.*

contribuyentes para detectar la evasión de impuestos y simulación de operaciones inexistentes que son indicios de desvío de recursos y, por ende, actos de corrupción.

Sobre este tema, en una entrevista, el entonces Jefe del SAT Aristóteles Núñez mencionó:⁶

....

Nexos: ¿Es el SAT una institución que combate la corrupción?

Aristóteles Núñez: No es su misión, pero tampoco es ajena para hacerlo... Con motivo de ello es que cuenta con mucha información que de manera indirecta puede ser utilizada para combatir la corrupción, ...en los últimos dos años muchos ciudadanos con valor civil han hecho ante el SAT denuncias anónimas no sólo de evasión fiscal, sino de actos o hechos que se presumen ilícitos o de corrupción.

N: ¿En tu opinión el SAT debe formar parte del Sistema Nacional Anticorrupción?

AN: Sin lugar a dudas, aun cuando hoy formalmente no es referido como parte sustancial del Sistema Nacional Anticorrupción, de hecho, lo es...

N: ¿Cómo pueden los ciudadanos, la sociedad civil, aportar al Sistema Nacional Anticorrupción?

AN: Aunque no parezca, resulta que pueden aportar mucho. Primero denunciando los actos y para ello el Estado mexicano tiene que ofrecer toda la garantía de actuación ante la denuncia y de seguridad para el denunciante, y eso ha venido sucediendo en el SAT. Cada día recibimos más denuncias de actos de corrupción o evasión, que en muchos casos, si no es que en todos, están estrechamente ligadas.

Segundo, impulsando el uso de la tecnología y la transparencia, dos herramientas fundamentales para combatir la corrupción [...]

Efectivamente, aunque el SAT no es integrante del Comité Coordinador del SNA, creemos fundamental su aportación para, entre otras acciones, informar sobre contribuyentes que presuntamente simulan operaciones

⁶“La corrupción vista desde el SAT”. *Revista Nexos*, núm. 468. 2016.

con las proveedoras de gobiernos locales que permiten desviar recursos públicos a través de contratación de “empresas fantasmas”.

En este tema destaca la información que proporciona el SAT a través de la publicación en su portal de internet para su consulta, entre la que podemos encontrar lo siguiente:

- Relación de los contribuyentes no localizados.
- Relación de contribuyentes con operaciones presuntamente inexistentes.
- Relación de contribuyentes que realizan operaciones inexistentes.
- Asimismo, se pueden consultar las facturas electrónicas - CFDI's – emitidas por los proveedores.
- Además, algo que es indispensable para la deducibilidad del gasto realizado por el contribuyente, los CFDI's, que los proveedores de bienes y servicios cancelan.

¿DEBE EL SAT SER INCLUIDO FORMALMENTE EN EL COMITÉ COORDINADOR DEL SNA?

Respecto de la inclusión del SAT en el SNA referimos a continuación artículos periodísticos que se manifiestan a favor de este tema.

Santiago Nieto Castillo, titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP pidió reformar el SNA para sumar esta Unidad al Comité Coordinador del SNA y así combatir de forma más clara el desvío de fondos, bienes o servicios de los gobiernos en turno.⁷ En una conferencia magistral denominada “Corrupción y lavado de dinero. Los retos de la

⁷ “Es necesario ir pensando en una reforma al Sistema Nacional Anticorrupción para que la Unidad de Inteligencia Financiera forme parte de este comité coordinador del mismo sistema, que pueda tener flujos de información que combatan de forma más clara el desvío de fondos bienes o servicios de los gobiernos federal, estatal y municipales hacia fines particulares de los servidores públicos o hacia fines partidistas”, precisó” (Pérez, 2018, s/p.).

unidad de inteligencia financiera”, impartida en el marco de la Semana Nacional de Transparencia 2018 y organizada por el INAI,⁸ dicho titular planteó que uno de los principales retos para el combate a la corrupción es que la Unidad de Inteligencia Financiera, el SAT y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) formen parte del SNA. Lo anterior, pues ello fortalecería la lucha anticorrupción y sentaría un gran precedente en la prevención y combate a los delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita —comúnmente conocidos bajo el rubro de lavado de dinero— así como en relación con el terrorismo y su financiamiento.

FUENTES CONSULTADAS

- Nexos (2016). “La corrupción vista desde el SAT”. núm. 468. Recuperado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=30454>.
- Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria, *Antecedentes Históricos*, Publicado en el DOF, 5 de enero de 2016.
- Paz Solís, Jorge (2016). “Desempeño tecnológico del SAT”, en *Revista Contaduría Pública*, núm. 59.
- Pérez, Ruth (2018). “Santiago Nieto pide reformar el Sistema Nacional Anticorrupción”, en *Periódico El Heraldo de Tabasco*. Recuperado en: <https://www.elheraldodetabasco.com.mx/mexico/politica/santiago-nieto-pide-reformar-el-sistema-nacional-anticorrupcion>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “¿Qué hacemos?” Recuperado en: <https://www.gob.mx/shcp/que-hacemos>
- Vázquez, Norberto (2018). “No puede haber intocables en el país: Santiago Nieto”, en *Vértigo político*. Recuperado en: <http://www.vertigopolitico.com/articulo/55806/No-puede-haber-intocables-en-el-pais-Santiago-Nieto>.

⁸Vázquez, Norberto (2018). “No puede haber intocables en el país”, en *Vértigo político*.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

José Rafael Álvarez Arriaga
Verónica Irene Ramírez Pimentel

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es un elemento del Estado mexicano para ejercer, entre otras funciones, actividades financieras encaminadas a generar ingresos para su sostenimiento y para la prestación de las atribuciones públicas que le son propias.

Para atender las diversas necesidades de una forma armónica y dirigida a un desarrollo sustentable en el aspecto financiero, actualmente se estatuye en el artículo 25 párrafo primero de la CPEUM, que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional como una de las condiciones necesarias para el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Por otra parte, cabe señalar que uno de los deberes de los mexicanos es el contribuir al gasto público para dotar al Estado Mexicano de los recursos que serán destinados a satisfacer las necesidades públicas a través de la gestión administrativa en los tres ámbitos de gobierno. Así lo establece la fracción IV del artículo 31 de la CPEUM al establecer que:

Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La forma más básica de contribuir al gasto público es a través de los ingresos tributarios que se encuentran establecidos en las normativas correspondientes a los distintos órdenes jurídicos de gobierno. En este tenor, en el ámbito Federal se establecen en los artículos 2, 3, 5 y 6 del Código Fiscal de la Federación una clasificación de las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos y, finalmente, aprovechamientos y créditos fiscales.

Como principales ingresos tributarios se pueden mencionar el Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS).

Entre los ingresos no tributarios se encuentran los ingresos petroleros establecidos en la CPEUM, en su artículo 27, séptimo párrafo que a la letra indica:

[...] Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Queda pendiente ahora analizar lo relativo a la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno con miras a la recaudación y distribución de las contribuciones federales. Asimismo, estudiaremos lo relativo a la

coordinación de los entes fiscalizadores para la revisión de la ejecución del gasto.

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

El SNCF tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en vigor a partir del primero de enero de 1980. Su objeto se establece en el artículo 1 que señala:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) le corresponde, entre otros, el despacho de los asuntos de recaudación y normativa siguientes:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Gobierno del Distrito Federal;

[...]

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

[...]

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;

[...]

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados;

La SHCP es la instancia facultada para la recaudación fiscal. En el artículo 1, tercer párrafo de la LCF se establece:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

De lo anterior se infiere que desde la propia Ley se establece el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales. A través de dichos órganos, el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP y los gobiernos de las Entidades por medio de su órgano hacendario,

participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.

COMPONENTES DEL SNCF

Las relaciones fiscales intergubernamentales en México se instrumentan a través del SNCF, que se integra por cuatro elementos principales:¹

- La Política Fiscal.
- La distribución de participaciones.
- La colaboración administrativa.
- El gasto descentralizado.

La *política fiscal* comprende el conjunto de instrumentos por medio de los cuales el sector público obtiene los ingresos ya mencionados, precios y tarifas de bienes y servicios públicos para financiar el gasto público que proporciona bienes y servicios a la ciudadanía.

La *recaudación federal participable* generada por los convenios de coordinación se distribuirá conforme a las fórmulas con coeficientes de distribución como incentivos recaudatorios establecidas en la misma Ley de Coordinación Federal. Para lo cual las entidades deberán informar de la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales en los formatos que para ello emita la SHCP.

Como se ha observado, la *colaboración administrativa* es el conjunto de funciones de administración de ingresos federales que incluye el registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios en virtud del convenio firmado entre estos ámbitos de gobierno.

Por esta actividad las entidades federativas y municipios reciben incentivos económicos de la federación. Las participaciones y la colaboración administrativa son elementos del SNCF desde 1980, año en que

¹ LCF, enero 2018, arts. 2 y 3.

se inicia su etapa moderna. Aunque tienen sus antecedentes en la LCF publicada el 27 de diciembre de 1978, que establecía la participación que correspondía a las haciendas públicas de los Estados y Municipios en los ingresos federales, estableciendo las primeras reglas de participación para la mecánica de colaboración administrativa.

La otra vertiente, como elemento del SNCF es el *gasto descentralizado*, integrado por aportaciones, gasto reasignado, gasto bipartito y el financiamiento de la educación superior entre otros. A diferencia de las participaciones, las aportaciones y otras modalidades de gasto descentralizado son transferencias condicionadas, es decir, destinadas a cubrir un servicio específico definido por la federación, además de ser sujetos a la fiscalización de este ámbito de gobierno.

Entonces, la LCF está enfocada a la recaudación del ingreso, el cual se transfiere a las entidades y municipios de manera equilibrada.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

La finalidad del SNCF, como ya se mencionó, es la de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.

Un tema de suma importancia para un país es sin duda sus finanzas públicas. Es decir, sus ingresos públicos, gasto y deuda pública. Los gobiernos, en sus ámbitos de competencia, han establecido una coordinación fiscal, para con ello, lograr una asignación eficiente de los recursos económicos disponibles y que los recursos económicos sean equitativa y distributivamente aplicados en la sociedad. El último objetivo es regular la actividad económica correctamente.

En el Convenio de Adhesión al SNCF y sus Anexos, que las entidades federativas firmaron, correspondientes a los ejercicios fiscales que aplican, es el instrumento jurídico a través del cual dichas entidades federativas acordaron:

Suspender una serie de gravámenes estatales y municipales, autolimitando su potestad tributaria, como en los impuestos cuya materia estaba gravada por el impuesto al valor agregado (IVA) y por el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS).

Incorporarse a un esquema de distribución de ingresos federales vía fondos de participaciones con base a un porcentaje de la recaudación federal total, ya no con base en porcentajes de algún tributo específico.

Abrir la posibilidad para la suscripción de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal con el Gobierno Federal, en los que éste les delega funciones específicas de carácter operativo de la administración de ingresos federales coordinados.

El Convenio de Colaboración Administrativa establece las formas en que los gobiernos estatales y municipales colaboran con la SHCP en la administración de impuestos federales. En el Convenio se precisan las facultades y obligaciones que asumen los gobiernos locales, así como las reglas del Sistema de Compensación de Fondos y Rendición de Cuenta. El Convenio había sido adicionado con una serie de Anexos que lo adecuaban conforme al ejercicio que aplicaba, como ejemplo se cita el anexo 19 para el ejercicio fiscal 2014 en el Estado de Guanajuato²

La Coordinación en Materia de Derechos consiste en que, de manera opcional y sin perjuicio de su adhesión al SNCF, las entidades convienen con la Federación en no mantener en vigor derechos estatales o municipales señalados en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Una vez que las entidades cumplen con estos requisitos, la SHCP formula la declaratoria de coordinación en materia federal de Derechos entre la Federación y el Estado, y se publica tanto en el DOF como en el Periódico Oficial de la entidad.

Cabe mencionar que, a partir del año 1994, todas las entidades federativas se encuentran coordinadas en materia de derechos.

²Anexo 19 al Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre la SHCP y el Estado de Guanajuato, abril 2014.

Considerando el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se firmó en 2015 el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre la SHCP y el Estado de Guanajuato.

ESTATUS

En la actualidad, como ya se mencionó, se tienen vigentes y operando convenios de coordinación de la SHCP con todas las entidades federativas para la recaudación del ingreso. Por su parte, desde el año 2015, la ASF mantiene vigentes y operando convenios de coordinación y colaboración con las entidades para la fiscalización de la ejecución de los recursos en sus respectivos ámbitos de gobierno. Lo anterior, en aras de lograr un gobierno cada vez más transparente que combata a la corrupción y que, gradualmente, logre recobrar la confianza de la ciudadanía en cómo se ejercen los recursos.

FUENTES CONSULTADAS

Anexo No. 19 al Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Guanajuato; abril 2014.

Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Guanajuato; Julio 2015. Recuperado en:

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/guanajuato-convenios-de-adhesion-y-colaboracion-al-sistema-nacional-de-coordinacion-fiscal-y-sus-respectivos-anexos>

Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización superior del gasto federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, que celebran la Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato. DOF, enero 2017.

Sistema Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Gracia Itzana Villagómez Ramírez

MARCO CONCEPTUAL

Los primeros antecedentes del Sistema Nacional de Estadística, Geografía e Informática tienen su base en el decreto presidencial mediante el cual se crea, en fecha 25 de enero de 1983, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). El INEGI integra a:¹

- La Dirección General de Estadística.
- La Dirección General de Geografía.
- La Dirección General de Política Informática.
- La Dirección General de Integración y Análisis de la Información.

Posteriormente, en fecha 7 de abril de 2006, mediante la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adicionó al artículo 26 un apartado B y se reformó el artículo 73, fracción XXIX-D. Con lo anterior se otorgó rango constitucional la integración de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (SNIEG),

¹Véase INEGI, institución con historia.

a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Geografía, con autonomía técnica y de gestión, y que, además, otorga al Congreso de la Unión la facultad de emitir la ley general en la materia.²

Posteriormente, el 16 de abril de 2008, se emitió la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG),³ vigente con actualizaciones.

COMPOSICIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN, ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

Actualmente el SNIEG se integra por:

- El Consejo Consultivo Nacional.
- Los Subsistemas Nacionales de Información.
- El Instituto.

La participación de los Estados se realiza a través de:

- El Consejo Consultivo Nacional.
- Los Comités Ejecutivos de los Subsistemas.
- Los Comités Técnicos Especializados.

GENERACIÓN DE INFORMACIÓN DE INTERÉS NACIONAL

El SNIEG ha sido transformado con el paso del tiempo. Actualmente se forma por cuatro subsistemas, cada uno coordinado por un vicepresidente de la Junta de Gobierno que integra un Comité Ejecutivo con el

²Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de abril de 2006.

³Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, México, 2008.

objetivo de producir e integrar Información de Interés Nacional de los siguientes temas:⁴

- Demografía y Social: Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social. Población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, vivienda, distribución del ingreso y pobreza.
- Economía: Subsistema Nacional de Información Económica. Sistema de cuentas nacionales; ciencia y tecnología; información financiera; precios y trabajo.
- Geografía y del Medio Ambiente: Subsistema Nacional de Información Geográfica y del Medio Ambiente. En el tema geográfico: atmósfera, agua, suelo, flora, fauna, residuos peligrosos y residuos sólidos.
- Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia: Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia. Genera indicadores de gestión y desempeño de las instituciones públicas que conforman al Estado y sus poderes, relacionados, como mínimo, con las funciones de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

El objetivo prioritario del INEGI es lograr que el SNIEG suministre a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.⁵ Lo que influye en gran medida en el país, ya que dicha institución genera un

⁴Véase los artículos 17 al 28 quintos de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, México, 2018.

⁵Instituto autónomo, de frente a los nuevos retos, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

referente nacional para determinar el estado de las políticas públicas implementadas que se aplican para contribuir en su desarrollo.

ESTATUS⁶

Actualmente, el INEGI ha desarrollado vínculos con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) con el objeto de fortalecer la cooperación interinstitucional y utilizar la información estadística, proyectos, programas e indicadores en materia de corrupción y medidas anticorrupción. Pues, si bien su norma no ha sido adecuada a las necesidades del SNA, es considerada una pieza clave en el proceso de su implementación, además de contribuir con información estadística para el diseño de la Política Nacional Anticorrupción, así como en su esquema de evaluación.

El convenio fue firmado por Julio A. Santaella, Presidente del INEGI, y Ricardo Salgado Perrilliat, Secretario Técnico de la SESNA, el 26 de septiembre de 2018. En él se señaló que la medición de la corrupción implica una gran complejidad, aunque las estadísticas permiten conocer su magnitud y sus tendencias. Para ello, Perrilliat dijo que se requiere del desarrollo de metodologías específicas, como las que ya se aplican en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y en la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE).

Salgado Perrilliat aludió además a la importancia del Subsistema Nacional de Información del Gobierno y a Seguridad Pública e Impartición de Justicia, en cuanto a materia de combate a la corrupción se refiere, y así como a tomar en cuenta las estadísticas del INEGI para el desarrollo de procedimientos de seguimiento del fenómeno de la corrupción.

⁶ Firman INEGI y SESNA convenio para generar información que permita prevenir y sancionar la corrupción, comunicado de prensa núm. 428/18 26 de septiembre de 2018.

En ese sentido, se estima que el esquema de colaboración que exista entre las diferentes autoridades propiciará mayores beneficios en el proceso de implementación del SNA.

FUENTES CONSULTADAS

INEGI, 2018. “Firman INEGI y SESNA convenio para generar información que permita prevenir y sancionar la corrupción, comunicado de prensa núm. 428/18”. Recuperado en: <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/especiales/CnvnoINEGI-SESNA.pdf>

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. Guía ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Ciudad de México, 2018. Recuperado en: <http://sctg.bajacalifornia.gob.mx:8080/gobabierto/pdfnotas/49/archivo1530650071106.pdf>

Fuentes de consulta recomendadas

INEGI, 2008. “Antecedentes de la Estadística en México”. Recuperado en: http://ovsyg.ujed.mx/docs/marco-normativo/Antecedentes_de_la_estadistica_en_mexico.pdf

CAPÍTULO TERCERO

SOPORTE PREVENTIVO

Sistema Nacional para la Planeación Democrática

Antonio Vega Jiménez

Este apartado identifica el marco conceptual de la planeación, su andamiaje normativo y de qué manera se relaciona con un enfoque preventivo para inhibir la corrupción.

En un primer orden de ideas, debemos conocer los fundamentos de la planeación.¹ Este concepto está asociado, desde finales del siglo XIX, al pensamiento de Frederick W. Taylor y Henri Fayol, y se refiere a una etapa del proceso de administración. De acuerdo con Fayol, la planeación es “previsión, es calcular el porvenir, y prepararse para ello”. En 1916, este autor vinculó la planeación con la actividad política y señaló que “gobernar es prever”.²

¹ Para ampliar el contexto histórico en América Latina, consultar *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina* de George Leiva Lavalle, publicación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) del 2012.

² Sandoval Escudero, Carlos (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social ILPES- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

En otro ámbito (desarrollo Urbano) Manuel Castell señala a la planificación como:

La intervención de lo político sobre las diferentes instancias de una formación social (incluido lo político) y/o sobre sus relaciones, con el fin de asegurar la reproducción ampliada del sistema; regular las contradicciones antagónicas, asegurando de esta forma, los intereses de la clase social dominante y la reproducción estructural del modo de producción dominante.³

Por su parte, Henry Mintzberg, define el concepto de planeación con atributos multidimensionales, en el que es posible identificar al menos tres aristas:

Una organización puede planificar (tomar el futuro en consideración) sin comprometerse con una planificación (formal), inclusive, aunque se produzcan planes (intenciones explícitas).⁴

A partir de esta concepción que prevé como aristas la planificación formal y las intenciones explícitas, se incorporaron métodos cada vez más específicos para la gestión de gobierno y se incorporó un análisis de la decisión racional al proceso de planeación. De acuerdo con el autor en comentario, en el proceso es menester considerar los diferentes contextos, tanto supranacional como local, a fin de minimizar las incertidumbres existentes en toda gestión.

³ *Ídem.*

⁴ Mintzberg, H., B. Ahlstrand y J. Lampel (1999). *Safari a la estrategia*. Buenos Aires: Ediciones Granica S.A. Citado por Sandoval Escudero, Carlos, en *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social ILPES- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto 2014.

En el caso mexicano, la planeación, de acuerdo con el artículo 2º de la ley de la materia,⁵ “deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género [...]”, para lo cual se genera un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

La misma Ley, en su artículo 3º, define el concepto de planeación nacional de desarrollo como:

La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

La planeación es, por tanto, un proceso que tiene como objetivo la mejora de las condiciones de los habitantes de este país, para lo cual articula las estructuras de los diferentes ámbitos de gobierno. Siguiendo con el mismo instrumento normativo, éste señala que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional con la participación democrática de la sociedad y que las relaciones de coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública federal deben conducirse de acuerdo con los principios que inspiran al propio sistema de planeación. Para efectos de lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) resulta la encargada de dar seguimiento a los avances de las dependencias y entidades en el orden federal respecto del cumplimiento de los objetivos, metas y programas establecidos con base

⁵ Ley de Planeación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con última reforma publicada en el DOF el 16 de febrero de 2018.

al Sistema de Evaluación de Desempeño previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Cabe señalar que, en el ámbito federal, la SHCP es también la responsable de realizar el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo (PND), incorporando en él las aportaciones realizadas por parte de las entidades, dependencias, órganos constitucionales autónomos, gobiernos de las entidades federativas, así como los demás planteamientos presentados a través de los procesos de participación ciudadana.

Fue en 1933 que se realizó el Primer Plan Sexenal en la entonces administración del presidente Lázaro Cárdenas. Posteriormente, en 1976, la SHCP realizó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como lo conocemos hoy en día, incorporando el andamiaje normativo y la metodología correspondientes.

La Ley de Planeación tiene por objeto establecer las normas y principios básicos del PND y estructurar la integración y el funcionamiento del sistema que surge para ejecutarlo, es decir, el SNPD. A la par, determina los criterios de coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas con la finalidad de garantizar la participación democrática.

La formulación del PND considera cuatro etapas principales: formulación, instrumentación, control y evaluación.

El PND 2019–2024,⁶ establece como principios rectores: Honradez y honestidad; No al gobierno rico con pueblo pobre; Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie; Economía para el bienestar; El mercado no sustituye al Estado; Por el bien de todos, primero los pobres; No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera; No puede haber paz sin justicia; El respeto al derecho ajeno es la paz; No más migración por hambre y por violencia; Democracia significa el poder del pueblo; Ética, libertad, confianza. Lo antes señalado pretende articular el nuevo consenso social, lo cual pretender ser el centro de acción gubernamental. Por lo tanto, existe una aspiración de reorientar esfuerzos y hacer efectivo lo señalado en el Artículo 39 constitucional, el cual señala “la

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el DOF el 12 de julio de 2019, en lo subsecuente PND.

soberanía nacional reside en el esencial y originariamente en el pueblo”. Debido a esto, se articularon tres apartados generales en el PND, a saber: Política y gobierno, Política Social y Economía. Para cada gran apartado se estableció en primer orden una serie de postulados asociados a enmarca la problemática mediante un diagnóstico de conceptos, así como una serie de acciones con el propósito de atender cada problemática antes señalada. Para cada temática general se presentan objetivos específicos, siendo: 1) Justicia y estado de derecho: Garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano; 2) Bienestar: Garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales culturales y ambientales, en poblaciones y territorios; 3) Desarrollo económico: incrementar productividad y promover su eficiente y responsable para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio; Posterior a los Ejes Generales existen 4) Ejes transversales siendo: Igualdad de género, no discriminación e inclusión; 5) Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública; 6) Territorio y desarrollo sostenible.

Lo anterior, en aras de atender lo dispuesto en la reforma de 2008 al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Según este artículo, resultaba obligatorio lograr un presupuesto basado en resultados y cumplir con ello los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.⁷

Este presupuesto basado en resultados pretende articular los objetivos nacionales en torno a los programas del PND (estrategias y líneas de acción) y éstos, a su vez, con la programación y presupuestación en específico de los objetivos estratégicos de cada dependencia, mismos que deben ser articulados bajo el modelo ofrecido por la matriz de indicadores para resultados.⁸ Lo anterior, al menos teóricamente, tendría

⁷ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 27 de agosto de 2018.

⁸ En lo subsecuente MIR.

que haber hecho posible medir si los resultados planeados fueron conseguidos, pues, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, los programas deben articularse con los objetivos de los programas sectoriales así como las metas del PND.

El PND⁹ despliega una serie de programa especiales, entre ellos destaca el que está centrado en combatir la corrupción. A este programa se le denominó Plan Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de mejora de la Gestión Pública 2019 – 2024, y éste centra su fundamento en el principio rector de la honradez y honestidad. En suma, está vinculado al Eje General 1.- Política y Gobierno, el cual incorpora un primer punto lo referente a *erradicar la corrupción, dispendio y la frivolidad*; posteriormente realiza un análisis del estado actual de la corrupción haciendo un recorrido por las diversas políticas en los anteriores sexenios. Posteriormente, presenta cinco objetivos prioritarios que son: Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción; Combatir los niveles de impunidad administrativa en el gobierno Federal; Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública; Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal; y Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Moderno. Cada objetivo prioritario cuenta con acciones puntuales, así como responsables de instrumentar la instancia de seguimiento del avance. Finalmente, se observen elementos asociados al sistema nacional de planeación democrática, ya que por cada objetivo prioritario se establece una ficha de identificación la cual aglutina elementos íntimamente relacionados con la construcción de indicadores como definición, nivel de desagregación, periodicidad, tipo de indicador, periodo de recolección de datos, unidad de medida, dimensión, tendencia esperada, método de calculo, aplicación del método de calculo, línea base, metas así como la serie histórica.

Por lo que se refiere al ámbito de las entidades federativas, cabe señalar que éstas cuentan también con instrumentos de planeación establecidos en su propio marco jurídico. En el Estado de Guanajuato,

⁹ *Ídem.* p.3.

el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía local es la entidad responsable de elaborar, actualizar y dar seguimiento al Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato, así como al Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial. Lo anterior bajo el régimen normativo de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato,¹⁰ la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Cabe señalar que el Plan Estatal de Desarrollo¹¹ se encuentra concatenado con el SNPD, lo que permite alinear los diferentes componentes del plan local con los correspondientes a los objetivos planteados en el PND. El Plan Estatal de Desarrollo 2040 establece un esquema de alineación en específico:

Objetivo 4.1.2 Consolidar una gestión abierta, transparente y cerca a la ciudadanía, sin cabida para corrupción” se encuentra alineada al PND en la “estrategia transversal 2. Gobierno Cercano y moderno: promueve un gobierno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, es importante señalar que el Sistema Nacional para la Planeación Democrática Nacional, en conjunto con los planes estatales de desarrollo y los sistemas de planeación municipal, hace posible el cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de coordinación de los diferentes órdenes de gobierno con base en una participación de la sociedad, en lo cual resulta imprescindible que las estrategias y líneas de acción del PND, los

¹⁰ Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, PO 27-12-2011, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 21 de septiembre de 2018.

¹¹ Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, Construyendo el Futuro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 02 de marzo de 2018.

objetivos específicos del SNA y las políticas públicas implementadas en los diferentes órdenes de gobierno guarden una estrecha vinculación.

FUENTES CONSULTADAS

- Ander-Egg, Ezequiel (2007). *Introducción a la Planificación Estratégica*. Argentina: Editorial Lumen.
- Castells Oliván, Manuel (1974). *La cuestión Urbana*, México. México: Ed. Siglo XXI.
- J. Máttar, Jorge y E. Perrotti, Daniel (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe, Tendencias y Desafíos*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social ILPES- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Naciones Unidas.
- Mejía Lira, José (1992). “La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales”, en *Gestión y política pública*, vol. 1, núm. 1. México.
- Sandoval Escudero (2014). Carlos, *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social ILPES- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Naciones Unidas.

Gestión para resultados

José Juan Carlos Hernández Durán

MARCO CONCEPTUAL

El descontento de la sociedad por la desigualdad en la distribución de los recursos públicos y la falta de transparencia en la aplicación de éstos ha demandado que los sistemas de gobierno de diversos países evolucionen y se esfuercen en mejorar la eficiencia y eficacia con la que ejercen dichos recursos. Una de las acciones que los gobiernos deben realizar a la luz de tal exigencia está relacionada con el establecimiento de objetivos orientados a resultados claros y medibles, sujetos a criterios de transparencia y rendición de cuentas que permitan a la sociedad en general conocer los resultados y beneficios que se obtienen de las acciones gubernamentales emprendidas.

En el cumplimiento de sus objetivos y metas, los gobiernos y sus instituciones públicas deben establecer un sistema de planeación oportuno y adecuado que les permita identificar claramente los fines que se pretenden lograr, así como las acciones y medios que les permita alcanzarlos. La planeación es una herramienta fundamental en toda entidad pública, dado que a través de ésta se fijan los propósitos que se pretenden lograr en un tiempo determinado, por lo general, a largo plazo.

Con el surgimiento de la denominada *Nueva Gestión Pública* (NGP), surge un concepto denominado *Gestión para Resultados* (GpR) que es un modelo administrativo que facilita la toma de decisiones para alcanzar los objetivos, acciones y metas planeados por la Administración Pública en un periodo determinado, así como para el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, enfocándose en los resultados en lugar de los procesos.

La NGP tiene su origen en la década de los 80's en los países anglosajones con motivo de las crisis económicas y las fuertes críticas al gobierno por sus ineficiencias. Éste comenzó a implementar políticas públicas y medir el desempeño y los productos del trabajo de la administración pública, así como también a aumentar el control político sobre el servicio civil, reduciendo a la par el tamaño y el costo del aparato gubernamental y mejorando los procesos de gestión y reduciendo el gasto público.¹

El nuevo modelo de gestión que se derivó de estas reformas disminuyó el poder de los sindicatos y de los funcionarios del servicio civil y fortaleció al gobierno, así como dio origen a la NGP y a la GpR, que ofrecían mejoras sustanciales en la calidad de los servicios y reducción en costos.

En el caso de México, el enfoque de la GpR fue retomado en los distintos ámbitos de la administración pública y se vinculó a la elaboración del presupuesto de la Federación. Esto permitió tener herramientas de monitoreo y evaluación para apoyar la implementación de una GpR en el país.²

Con el objeto de coordinar los esfuerzos de la administración pública federal para el mejor uso de las herramientas de monitoreo y evaluación que permitan retroalimentar la GpR, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en conjunto con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pú-

¹ Cejudo, 2011, pp. 17-41.

² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados*. México, CONEVAL, 2013, p.10.

blica, emitieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal³ en los que se solicitó la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de todos los programas federales.

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,⁴ el modelo de GpR está caracterizado por:

Una estrategia en la que se definen los resultados esperados por un organismo público en cuanto a la producción de bienes y servicios, y consecuentemente, su aporte al cambio social.

Una cultura y un instrumento de gestión orientados a mejorar la eficacia, eficiencia, productividad, y efectividad en el uso de los recursos públicos para mejorar los resultados del desempeño de las organizaciones y servidores públicos.

Sistemas de información que permitan monitorear de forma oportuna y transparente la acción pública; informar a la ciudadanía sobre el quehacer gubernamental; identificar y evaluar el aporte realizado sirviendo así de insumo en la toma de decisiones de los actores que participen en el proceso de creación de valor público.

Mecanismos para impulsar la mayor calidad de los servicios públicos, con base en un proceso de mejora continua.

Sistemas de contratación de los servidores públicos, con miras a profundizar su responsabilidad, compromiso y capacidad de acción.⁵

CONCEPTO

Con base a las características descritas, la GpR es:

³Publicados en el DOF el 30 de marzo de 2007, con última modificación del 9 de octubre de 2007.

⁴Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público”, en *Revista del CLAD reforma y democracia*. Caracas, Venezuela, núm. 39, 2007, p. 157.

⁵*Ídem*. p. 167.

Un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia, y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno, y la mejora continua de sus instituciones, por lo que se pretende fortalecer la acción de los organismos públicos para mejorar el efecto de su acción en beneficio de los ciudadanos y de la sociedad.⁶

Con la aplicación de esta gestión se pretende aumentar la eficiencia y mejora del desempeño; fortalecer la transparencia; inculcar la cultura de la rendición de cuentas y la calidad del gasto público. Sus dimensiones desde el punto de vista de su definición y práctica son que el resultado es la clave de todo el proceso; que los directivos son responsables de dichos resultados, por lo que promover la interconexión de la gestión es necesario para lograr su óptimo funcionamiento y, finalmente, una cultura que hace énfasis antes en los resultados que en los procesos y procedimientos.⁷

En México, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), junto con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), son las piezas clave de la creación de valor público en el ámbito de gobierno. De la articulación de estos instrumentos depende en gran medida el éxito de la GpR. Para avanzar sólidamente en la institucionalización de dicha gestión es necesario contar con un Presupuesto basado en Resultados (PbR) pues los dos elementos se presuponen mutuamente.⁸

El PbR es pues un componente de la GpR y consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias ofreciendo información que sistemáticamente incorpore consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motive a las instituciones públicas a lograrlos; esto, con el

⁶ *Ídem.* p. 167.

⁷ Para más información véase el Módulo 2 del Diplomado: Presupuesto basado en Resultados 2017, “Plan nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y sus programas derivados”. México, SHCP, UNAM, 2017, p. 72

⁸ *Ídem.* p.72.

objeto de mejorar la calidad del gasto, así como de los bienes y servicios públicos y promover la transparencia y rendición de cuentas.⁹

Para lo anterior, el PbR se rige por los principios de:

- Alineación, que conduce el proceso presupuestario hacia resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas.
- Medición de desempeño. Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios a los cuales les asigna un nivel de recursos compatibles con dichas metas.
- Acceso a la información. En tanto que provee información y datos sobre el desempeño y permite comparaciones entre lo observado y lo esperado y, por ende, propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos en que se evalúan los resultados de los programas presupuestarios. Esto último se dirige a lograr la mejora del desempeño, previendo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.¹⁰

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)¹¹ es, por su parte, una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas. Consiste en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas en la que, de manera general, se presenta la siguiente información:

⁹ SHCP, *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México, 2008. p. 13. Citado por Centro de estudios para las finanzas públicas, *El sistema de Evaluación del desempeño y el programa anual de evaluación*, CEFPP/115/2018, diciembre 2008.

¹⁰ Para más información véase el Módulo 2 del Diplomado: Presupuesto basado en Resultados 2017, “*Conceptos del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y de la Gestión para Resultados (GpR)*”, México, SHCP, UNAM, 2017, p. 73.

¹¹ El modelo de MIR que adoptó México se basó en el utilizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- **Resumen narrativo:** En esta columna se describen los 4 niveles de objetivo (fin, propósito, componentes y actividades).
- **Indicadores:** En esta columna se expresan los conceptos relevantes a medir de cada uno de los cuatro niveles de objetivo en forma de indicadores.
- **Medios de verificación:** En esta columna se señalan las fuentes de información a las cuales recurrir para obtener los indicadores.
- **Supuestos:** Se establecen como las condiciones externas a la ejecución del programa que deben cumplirse para alcanzar los objetivos planteados en el resumen narrativo.¹²

NATURALEZA JURÍDICA

En nuestro país, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su primer párrafo que:

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.

Es importante resaltar que, para hacer frente a esta obligación constitucional, es necesario un cambio de cultura generalizado que debe comenzar desde los altos niveles de gobierno y que debe extenderse a la población en general.

¹² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados*. México, CONEVAL, 2013, pp.14-19.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

La GpR consiste en mostrar opciones de actuación para los servidores públicos mediante herramientas prácticas para la planeación estratégica, la programación, y ejecución presupuestaria con énfasis en los resultados en lugar de los procesos. Constituye, por ende, una herramienta imprescindible para que, por un lado, una institución tenga rumbo y claridad en su propósito y para que, por el otro, las acciones que emprenda la conduzcan a la generación y logro de resultados.

Actualmente, se encuentra vigente el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018,¹³ el cual se encuentra fundamentado en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa [...] Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, define la *gestión para resultados en el desarrollo* como:

Una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión, que, en forma colectiva, coordinada y comple-

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013.

mentaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio del país.¹⁴

En conclusión, la Gestión para Resultados surge como consecuencia de los problemas económicos y políticos a los que se enfrentaban muchos gobiernos. Su principal característica radica en la optimización de los recursos públicos en beneficio de la sociedad, promoviendo la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Otras características de esta disciplina es la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas y que se enfoca en los resultados y no en los procesos, aunque también se interesa en cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia en lo que se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, es decir en la generación de valor público. De tal manera que permite la medición de los resultados obtenidos por la administración pública en su gestión pública. Estas características son fundamentales en la prevención de actos de corrupción debido a que contribuyen a reducir las brechas de discrecionalidad en el actuar cotidiano de los servidores públicos.

FUENTES CONSULTADAS

- Arellano Gault, David, *Más allá de la Reinención del Gobierno, Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México: Porrúa.
- Cejudo, Guillermo M. (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*, México: siglo XXI.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007). “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público”, en *Revista del CLAD reforma y democracia* núm. 39, Caracas, Venezuela.
- Centro de estudios para las finanzas públicas (2008). *El sistema de Evaluación del desempeño y el programa anual de evaluación*, CEFP/115/2018. Recuperado en: www.cefp.gob.mx
- Colegio de contadores públicos de México, A.C., *Evaluación al desempeño gubernamental*. Boletín de investigación de la comisión de desarrollo contabilidad y auditoría gubernamental-sur. México: Colegio de contadores públicos de México, A.C., Núm. 5, 2013.

¹⁴ García y García, 2016, p. 7.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2016). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo, Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.
- Material del diplomado “Presupuesto basado en resultados”, Modulo 4, Sistema de Evaluación al Desempeño, México, UNAM, SHCP, 2017.
- Orozco Martínez, Macarena (2018). *Evaluación de políticas públicas en gobiernos estatales: el caso de Guanajuato*. México: Universidad de Guanajuato, Colofón.
- Ramos, José María, Sosa, José, Acosta, Félix (2011). *La Evaluación de Políticas Públicas en México*. INAP, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Salcedo, Roberto (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*. México: siglo XXI.
- Villanueva Lomelí, David, et al. (2016). *Evaluación y Auditoría de Desempeño en México*. México: BUAP, IEXE.

Fuentes de consulta recomendadas

- Cejudo, Guillermo M., *Nueva gestión pública*, México, siglo XXI editores, 2011.
- Dussauge Laguna, Mauricio, *Gestión para resultados*, México, siglo XXI editores, 2016.

Evaluación al desempeño de los programas presupuestales

José Juan Carlos Hernández Durán

MARCO CONCEPTUAL

El término *fiscalización* comprende un proceso planeado para llevar a cabo auditorías, revisiones, evaluaciones, investigaciones y demás actos realizados por las autoridades competentes para emitir una opinión respecto del estado que guardan las cuentas públicas de las entidades gubernamentales sujetas a algún proceso de fiscalización. Este término se encuentra usualmente asociado con una auditoría más que con otro tipo de actuaciones.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) reconoce tres tipos de auditorías: 1) las auditorías financieras; 2) las auditorías de desempeño; y 3) las auditorías de cumplimiento.¹

El análisis que presentamos en este apartado se centra en las auditorías o evaluaciones del desempeño de políticas públicas o de programas presupuestales. Cabe mencionar que este tipo de evaluaciones

¹ Organización Internacional de Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), véase la página de internet (http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF)

requieren de mucha experiencia y deben ser realizadas por un grupo evaluador multidisciplinario. Los resultados que el proceso arroja tienen como finalidad favorecer una mejor toma de decisiones en beneficio de la sociedad. Lo anterior, pues queda claro que la corrupción es una amenaza para el desarrollo económico de los países; en el nuestro, representa también uno de los principales problemas políticos.

El origen de las evaluaciones al desempeño data de finales de los años setenta y fue resultado de la búsqueda de paliativos y remedios a la crisis económica en diversos países anglosajones que realizaron reformas presupuestarias enfocadas a mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público. Los primeros países en realizar estos ajustes presupuestarios fueron el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Toda vez que los resultados obtenidos fueron favorables esta práctica se extendió a otros países de Europa y América, principalmente.²

En nuestro país, el antecedente normativo del proceso de fiscalización al que nos referimos se encuentra en la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que tuvo como objetivo fortalecer la administración pública con procedimientos sencillos, trámites rápidos y buena atención. Sin embargo, la práctica de fiscalización no fue implementada formalmente sino hasta con la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuyos antecedentes se remontan a los años noventa. En efecto, fue en 1995 cuando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cambió su estructura y nombre a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), cuyo objetivo consistió en fortalecer los sistemas de gestión y control e inducir y promover el desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal.³

²Cejudo, 2011, p. 19.

³Colegio de contadores públicos de México, A.C. *Evaluación al desempeño gubernamental*. Boletín de investigación de la comisión de desarrollo contabilidad y auditoría gubernamental-sur, México, Colegio de contadores públicos de México, A.C., Núm. 5, 2013, pp. 4 a 9.

MARCO CONCEPTUAL

La Asociación Americana de Evaluación (*American Evaluation Association*, AEA, por sus siglas en inglés) dedicó un número de la revista *New Directions for Evaluations* (Nuevas orientaciones para las evaluaciones) a definir los conceptos de gestión del desempeño y evaluación del desempeño. En esa publicación, Hunter Nielsen⁴ señalaron que la Gestión del Desempeño (GD) es un conjunto de prácticas que permiten generar un aprendizaje para mejorar el funcionamiento y los resultados alcanzados por una organización tanto en el sector privado como en el sector público. Para estos autores la gestión del desempeño se sustenta en cinco pilares: 1) liderazgo; 2) gerencia; 3) rendición de cuentas; 4) presupuesto basado en resultados; y 5) evaluación.

La evaluación juega un papel importante en la GD porque permite medir, contrastar y valorar el desempeño de las organizaciones. Por ello, cuando se habla de la evaluación en este paradigma de gestión se hace referencia a una evaluación del desempeño (ED). La ED debe concebirse, en consecuencia, como la actividad continua y sistemática que llevan a cabo las personas u organizaciones para conocer los logros alcanzados en función de metas consideradas medibles, reales y sustanciales.⁵

Aguilar Villanueva⁶ define a las políticas públicas como: “Un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende a los problemas públicos.”

Esta definición nos permite observar que las políticas públicas tienen como componente básico la definición y respuesta a un problema público.⁷

⁴Hunter y Nielsen (2013). *Performance Management and Evaluation, New Directions Evaluation*. Asociación Americana de Evaluación, 2013, número 137. Citado por Villanueva Lomelí, David et al. (2016). *Evaluación y Auditoría de Desempeño en México*. México: BUAP, IEXE.

⁵Villanueva Lomelí, David et al (2016). *Evaluación y Auditoría de Desempeño en México*. México: BUAP, IEXE.

⁶Aguilar, 2010, p.29.

⁷Ídem. p.34.

Por su parte, para Franco Corzo⁸ las políticas públicas son:

Un conjunto de acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

Esta definición deja ver implícitamente la utilidad de la evaluación desde el inicio de una política pública, es decir, desde su etapa de diseño y devela también la importancia del análisis y conocimiento científico. Lo anterior, pues según Corzo, el diagnóstico y el análisis de factibilidad obligan a realizar una investigación de carácter científico.⁹

Como puede verse, la evaluación de políticas públicas es un campo disciplinario de reciente creación. A mediados de la década de los noventa organismos como el Banco Mundial afirmaban que en la mayoría de los países del mundo occidental no existía un conocimiento relevante sobre la forma en la que debían realizarse las evaluaciones a políticas públicas ni tampoco sobre la utilidad que esta práctica pudiera tener para mejorar la gestión pública.¹⁰

Al respecto, el investigador J. Sulbrandt define el concepto de evaluación de políticas públicas de la siguiente manera: “Una investigación que tiene como propósito producir información que tenga alguna relevancia para aquellas personas que encargan la evaluación y que se entiende han de tomar algunas decisiones en relación con la política evaluada.”

Martínez Chávez, por su parte, considera que la evaluación de políticas públicas debe caracterizarse como:

La revisión detallada y sistemática de una política, programa o proyecto, con objeto de medir el grado de eficiencia y eficacia con que se está ope-

⁸ Franco, 2012, p.88.

⁹ Villanueva, 2010, p.35.

¹⁰ Cardozo, 2006, p.81.

rando tal acción, en un momento determinado para alcanzar los objetivos propuestos.¹¹

Por su parte, Rossi señala que la evaluación de políticas o programas tiene que ver con “[e]l análisis y valoración tanto de los efectos, los resultados, la implementación y el diseño de una política o programa público. La evaluación es en ese sentido, un eje transversal que está presente en todo el ciclo de vida de una política pública”.¹²

Las definiciones citadas permiten conocer la utilidad, los objetos y la tipología de la evaluación de políticas públicas. La primera, muestra que una evaluación es útil porque genera información que permite deliberar sobre la continuidad o no de una política en cuestión. Si se decide por la continuidad, la evaluación también puede proporcionar elementos de mejora en los componentes de dicha política. La segunda, indica que la evaluación de una política pública puede desarrollarse en dos niveles: un nivel macro, que remitiría a una política, y un nivel medio, que remitiría a un objeto de estudio menos complejo que una política, como sería un programa o proyecto. La tercera definición, finalmente, señala que la evaluación de políticas públicas no se limita a analizar y valorar los resultados, sino también al diseño, la implementación y el impacto de una política, programa o proyecto. Esta última afirmación permite abordar el tema de los diferentes tipos de evaluación de políticas públicas que pueden desarrollarse.

MARCO NORMATIVO

La función de revisión y fiscalización de la cuenta pública se encuentra fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en los artículos 74, fracciones II y VI y 79. Asi-

¹¹ *Ídem.* Martínez Chávez, pp. 328, 329.

¹² *Ídem.* Rossi.

mismo, esta función se establece en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que, en su artículo 1, señala:

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En esta disposición se establecen los objetivos de la revisión de la cuenta pública, así como la función de la fiscalización de los recursos públicos, mismos que, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. De esta disposición constitucional se deriva también la importancia de contar con un Sistema de Evaluación al Desempeño para evaluar las políticas públicas y los programas presupuestales y conocer así el impacto generado en la población objetivo.

Ahora bien, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 2, establece específicamente la importancia de realizar evaluaciones, asimismo define al Sistema de Evaluación al Desempeño como:

El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.¹³

Vale la pena señalar que los periodos de evaluación y el objetivo de las evaluaciones al desempeño se determinan en el primer párrafo del artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el que se establece que:

La Secretaría¹⁴ verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

Ahora bien, la facultad para evaluar los recursos públicos utilizados con fines sociales queda establecida en los artículos 18 y 72 de la Ley General de Desarrollo Social:

Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹³ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fracción LI.

¹⁴ Se refiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

[...]

Artículo 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Las auditorías o evaluaciones al desempeño representan una herramienta primordial en la lucha contra la corrupción en nuestro país. Esto, debido a que es a través de ellas que se pueden medir los resultados obtenidos por los programas o políticas públicas, obteniendo así para conocer si los recursos públicos asignados a la consecución de los objetivos de dichos programas o políticas fueron ejercidos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Es igualmente importante destacar que es precisamente a través de la evaluación de dichos resultados que no solo las políticas públicas sino también los funcionarios responsables de su determinación e implementación pueden rendir cuentas a la sociedad. En México, la función primordial de fiscalización corresponde al poder legislativo y es a través de este poder que se garantiza el interés de la ciudadanía por conocer los resultados obtenidos por los gobiernos.

Es así que la evaluación al desempeño representa una forma diferente de fiscalización, debido a que no se limita a la detección de errores administrativos, ni se enfoca en identificar actos o actividades dolosas que causan daños al erario público, sino que su esencia se dirige a la detección de fallas o errores en la implementación de políticas públicas y programas presupuestales, así como en determinar los resultados obtenidos de tal manera que se puedan recomendar cambios que impacten en el desempeño de dichas políticas y programas.

La evaluación al desempeño resulta de mucha utilidad en el sector público porque permite valorar el rendimiento de las organizaciones y acciones gubernamentales que tratan de velar por el interés común¹⁵ y se puede aplicar para conocer diversos aspectos de mejora en la gestión pública, como serían: 1) el buen uso de los recursos públicos; 2) el nivel de cumplimiento de los programas; 3) el impacto de una política pública; y 4) las competencias que poseen o han desarrollado los servidores públicos, entre otras.

De este modo, la evaluación juega un papel importante en la GD porque permite medir, contrastar y valorar el desempeño de las organizaciones. Cabe destacar que la utilidad pública de este tipo de evaluaciones depende del momento en el que se realice. De este modo, si la evaluación puede ser realizada en tres momentos (*ex ante*, *in tempo* y *ex post*), tendremos objetivos distintos en relación con cada una de ellas. Las que se realizan *ex ante* se enfocan en evaluar la manera en que se diseña cada política pública, de forma previa a su ejecución. La evaluación en esta fase es importante porque sus resultados muestran las posibilidades reales que tiene una política pública de cumplir con sus objetivos y metas.

Las evaluaciones realizadas *in tempo*, como su nombre lo indica, se centran en analizar el proceso de implementación de la política pública. A través de este tipo de evaluaciones se pueden conocer datos sobre la forma en que fluyen los recursos económicos, las actitudes del gobierno ante las presiones de la ciudadanía y se pueden detectar así las deficiencias de los programas en el momento de su aplicación.

Las evaluaciones *ex post*, por su parte, son las que se realizan una vez que concluye un programa y consiste en una evaluación retrospectiva en la que se analizan las metodologías aplicadas. Sus resultados permiten conocer el impacto que tuvo la implementación de la política pública y si se cumplieron los objetivos y metas planeados.

¹⁵ Van Dorren, W., *Performance Management in the public sector*, Routledge, Estados Unidos de América. Citado por Villanueva Lomelí, David *et al* (2016).. *Evaluación y Auditoría de Desempeño en México*. México: BUAP, IEXE.

La evaluación al desempeño es una herramienta que se basa en la aplicación de procedimientos específicos que permiten medir los resultados obtenidos por la administración pública en la aplicación de las políticas públicas y programas presupuestales. Su contribución en la lucha anticorrupción es fundamental, pues a través de sus resultados se puede conocer el impacto generado en la atención a un problema, necesidad o área de oportunidad en relación con una población particular al identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto. Lo anterior contribuye sin duda a que se entreguen mejores bienes y servicios públicos a la población, se eleve la calidad del gasto público y se abone a una más adecuada rendición de cuentas y la productividad de los procesos gubernamentales.

FUENTES CONSULTADAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Política Pública*. Vol. 1, México: Siglo XXI.
- Arellano Gault, David (2004). *Más allá de la reinención del gobierno, Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: CIDE, Porrúa.
- Cardozo Brum, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Cejudo, Guillermo M. (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*. México: siglo XXI editores.
- Centro de estudios para las finanzas públicas, *El sistema de Evaluación del desempeño y el programa anual de evaluación*. CEFPP/115/2018, diciembre 2008. Recuperado en: www.cefp.gob.mx
- Colegio de contadores públicos de México, A.C., *Evaluación al desempeño gubernamental*. Boletín de investigación de la comisión de desarrollo contabilidad y auditoría gubernamental-sur, México, Colegio de contadores públicos de México, A.C., Núm. 5, 2013.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>
- Franco Corzo, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE Editorial.

- Hunter, David E. y Nielsen, Steffen B. *Performance Managment and Evaluation, New Directions Evaluation*. Asociación Americana de Evaluación, 2013, número 137.
- Material del diplomado “Presupuesto basado en resultados”, Modulo 4, Sistema de Evaluación al Desempeño, México, UNAM, SHCP, 2017. Recuperado en: http://mx.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP-UNAM+FINA17072x+2017_07/
- Martínez Chávez, V.M. (2002). *Diagnostico Administrativo: Procedimientos, procesos, reingeniería y benchmarking*. España: Trillas.
- Organización Internacional de Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Recuperado en: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF
- Orozco Martínez, Macarena (2018). *Evaluación de políticas públicas en gobiernos estatales: el caso de Guanajuato*. México: Universidad de Guanajuato, Colofón.
- Ramos, Sosa, Acosta. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. México: INAP, El colegio de la frontera norte.
- Rossi, P. (2004). *Evaluation. A systematic approach*. Sage Publications, Estados Unidos de América.
- Salcedo, Roberto (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*. México: siglo XXI editores.
- Sulbrandt, José (1993). *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos de evaluación usuales*.
- Van Dorren, W. (2015). *Performance Managment in the public sector*. Routledge: Estados Unidos de América.
- Villanueva Lomelí, David *et al.* (2016). *Evaluación y Auditoría de Desempeño en México*. México: BUAP, IEXE.

Fuentes de consulta recomendadas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Política Pública* Vol. 1. México: siglo XXI editores.
- Cejudo, Guillermo M. (2011). *Nueva gestión pública*. México: siglo XXI editores.
- Dussauge Laguna, Mauricio (2016). *Gestión para resultados*. México: siglo XXI editores.
- Franco Corzo, Julio (2013). *Diseño de Políticas Públicas*. IEXE Editorial.
- Joan Subirats, *et. al.* (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. España: Ariel.

Sistema nacional de armonización contable

Hosni Eddef García Moreno
Antonio Quintero Reyes
Héctor Antonio Mosqueda Camacho

MARCO CONCEPTUAL

La armonización¹ contable ha sido un tema de interés en el ámbito gubernamental desde hace ya casi 10 años. Con anterioridad a esta armonización, los entes públicos realizaban tanto el registro de las operaciones, fruto de su gestión, como la rendición de cuentas correspondiente bajo sus propios criterios, es decir, sin tener herramientas estandarizadas que les permitieran consolidar la información, transparentar su actuar y, por consiguiente, informar con claridad sobre los resultados obtenidos. Esto generó una falta de credibilidad en la información obtenida y que habría de presentarse a la ciudadanía.² Por lo que creció la necesidad de contar con un sistema integral y homogéneo

¹“Armonización: la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.”(Art. 4 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental).

²Sánchez Ochoa, Miguel Ángel (2013). “Armonización contable, un sistema moderno y organizado”, Contabilidad Gubernamental. *Veritas on line*, México.

de contabilidad gubernamental que permitiera que la información generada fuese comparable, veraz y útil para evaluar los resultados de la gestión de los entes públicos, mejorar la toma de decisiones, así como para efectos de fiscalización en los tres órdenes de gobierno.

En este contexto, el 31 de diciembre de 2008 se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)³ que entró en vigor el 1 de enero de 2009. La Ley es de observancia obligatoria y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental, así como regular la forma en la que se emitirá la información financiera, facilitando así el registro y fiscalización de los recursos públicos, lo que favorece la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Esta ley fundamenta la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC),⁴ que es el órgano encargado de la coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y que tiene la atribución de emitir normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, así como de verificar los avances en la armonización en la manera en la que dicha información es presentada. Entre los beneficios que se pretenden obtener con la LGCG (a través del empleo de los instrumentos normativos emitidos por el CONAC) están: fomentar una contabilidad gubernamental nacional homologada; incrementar la eficiencia en la gestión administrativa; inhibir las prácticas ilícitas y combatir la corrupción; impulsar la rendición de cuentas; fortalecer la tarea de fiscalización y, por consiguiente, consolidar la confianza de los ciudadanos en el manejo de la hacienda pública.

La implementación de la LGCG no ha sido sencilla, pues implica afrontar diversos paradigmas y retos que están presentes en el ámbito gubernamental de nuestro país. La armonización no es sólo un asunto contable, sino que busca una real transformación de la gestión de los entes públicos y requiere de una inversión económica, en tecnología y capital humano, así como adaptar estructuras organizacionales y replantear procesos administrativos y funciones con visión de cambio a fin de promover la coor-

³En lo subsecuente LGCG.

⁴En lo subsecuente CONAC.

dinación entre los diferentes órdenes de gobierno.⁵ De este modo, ha sido necesario reformar en distintas ocasiones la LGCG a fin de contemplar los distintos casos problemáticos que se han presentado durante el proceso de armonización contable, atendiendo a la naturaleza de cada ente y la manera en que éstos estaban siendo administrados.

Las dificultades de la armonización son importantes, pero la importancia del esfuerzo queda fuera de toda duda: de él depende, entre otras, la garantía del derecho de acceso a la información pública y con ello los beneficios que éste trae consigo respecto al combate a la corrupción. La armonización contable enfrenta hoy tres retos principales: construir un modelo de administración pública que utilice los más avanzados sistemas tecnológicos; promover una política de gobiernos abiertos y transparentes que provean información confiable, suficiente y oportuna sobre el quehacer gubernamental; y superar las evidentes diferencias existentes en materia de infraestructura básica y tecnología entre los tres órdenes de gobierno. Conseguido lo antes mencionado, la armonización será mucho más sencilla y fortalecerá al SNA.⁶

Precisamente, por lo anterior, es que se han centrado los esfuerzos a nivel nacional en eficientar la gestión administrativa para con ello minimizar el riesgo de la corrupción de los servidores públicos (que ha dañado el erario de la nación y la credibilidad de la ciudadanía hacia las instituciones).

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

A) Cumplimiento en el Sistema Nacional de Armonización Contable.

Desde 2013 se ha dado seguimiento a los avances en materia de armonización contable gracias a los diversos convenios de colaboración entre

⁵Deloitte Consulting Group, S.C. “Cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental”, México, 2013.

⁶Trejo Pérez, Pablo (2017). “Recursos públicos, ¿es utópica la armonización contable?”, Fiscal.en *Veritas online*, México.

el CONAC y distintos entes gubernamentales con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de la LGCG y de los distintos acuerdos emitidos.

En la Tercera Reunión del Consejo Nacional de Armonización Contable, celebrada el 19 de julio de 2013, se acordó convenir con autoridades de las entidades federativas, consejos estatales de armonización contable, entidades de fiscalización locales, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, la Secretaría de la Función Pública (SFP), la ASF, entre otros, con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de la LGCG y sus acuerdos⁷. A continuación, se señalan los convenios realizados con posterioridad a dicha reunión:⁸

<i>Fecha</i>	<i>Objetivo general del convenio</i>	<i>Instituciones participantes</i>
03-sep-2013	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la armonización contable. • Impulsar la transparencia. • Rendición de cuentas. • Fortalecer procesos de fiscalización. • Canalizar recursos para capacitación a servidores públicos. • Apoyar a los municipios con régimen simplificado. 	SHCP, SFP, ASF
24-ago-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar el fortalecimiento de las actividades de seguimiento al cumplimiento de los entes públicos estatales y municipales en materia de contabilidad gubernamental, transparencia y rendición de cuentas. 	CONAC, ASOFIS

⁷ Consejo Nacional de Armonización Contable (19 de julio de 2013), “Acta 003/CONAC/2013”, Ciudad de México. recuperado el 19 de octubre de 2018.

⁸Elaboración de Hosni Edded García Moreno, Antonio Quintero Reyes, y Héctor Antonio Mosqueda Camacho, datos tomados de “Metodología de la Revisión” 14 de julio de 2017.

<i>Fecha</i>	<i>Objetivo general del convenio</i>	<i>Instituciones participantes</i>
02-may-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en materia de contabilidad gubernamental. • Promoción de la difusión del Portal de Cuentas Públicas. • Promoción de la utilización del Sistema de Contabilidad Gubernamental. • Aplicación de guías y reportes de cumplimiento. • Seguimiento de las obligaciones de transparencia del ámbito municipal. • Colaboración con CONAC en la actualización de guías y reportes de cumplimiento. 	CONAC, ASOFIS
29-mar-2017	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en materia de contabilidad gubernamental. • Cesión de derechos del Portal de Cuentas Públicas de ASOFIS al CONAC. • Cesión de derechos del Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable “SEvAC” al CONAC. • Promoción de la utilización del Sistema de contabilidad gubernamental SiMCA, que así lo soliciten. 	CONAC, ASOFIS

Desde 2017 se ha evaluado la armonización contable a través del *Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEvAC)*, mismo que se entiende como:

Es una herramienta web derivada del convenio celebrado el 29 de marzo de 2017 entre la ASOFIS y el CONAC, la configuración del SEvAC y demás elementos, fue realizada en colaboración conjunta entre la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C.⁹

⁹ Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (2018), 12.6 Evaluaciones de la Armonización Contable, Informe de Gestión 2018, Auditoría Superior del Estado de

A través del SEvAC se han realizado evaluaciones trimestrales para medir el avance de la armonización contable.¹⁰ En el 2017 se revisó la transparencia en los cuatro informes. En el segundo y cuarto se evaluaron además los registros y en el tercero la cuenta pública, como se muestra a continuación:¹¹

<i>Actividad</i>	<i>Informe 1</i>	<i>Informe 2</i>	<i>Informe 3</i>	<i>Informe 4</i>	<i>Informe general</i>
Elabora informe	Consejo de Armonización Contable de la Entidad Federativa	Consejo de Armonización Contable de la Entidad Federativa	Consejo de Armonización Contable de la Entidad Federativa	Consejo de Armonización Contable de la Entidad Federativa	CONAC
Valida informe	Entidad de Fiscalización Superior Local	No se hará validación, el análisis se hará con base en informes validados.			
Periodo	1°	2°	3°	4°	Resultados de los informes trimestrales

Guanajuato, Correspondiente al Primer Semestre de 2018, Guanajuato. Recuperado el 19 de octubre de 2018 (https://www.congresogto.gob.mx/uploads/ultimo/archivo/703/Informe_de_Gestio_n_del_Primer_Semestre_de_2018.pdf).

¹⁰ Los resultados de las evaluaciones se miden en: Cumplimiento Alto, Cumplimiento Medio, Cumplimiento Bajo, e Incumplimiento. *Metodología de la revisión*, (14 de julio de 2017). recuperado el 22 de octubre de 2018, Consejo de Armonización Contable del Estado de Guanajuato.

¹¹ Elaboración de Hosni Eddéf García Moreno, Antonio Quintero Reyes, y Héctor Antonio Mosqueda Camacho, tomado de *Metodología de la revisión*. (14 de julio de 2017), recuperado el 22 de octubre de 2018, Consejo de Armonización Contable del Estado de Guanajuato (<http://caceg.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/publications/07%20-%20metodolog%C3%ADa%20v06%20-%2014jul17.docx>)

<i>Actividad</i>	<i>Informe 1</i>	<i>Informe 2</i>	<i>Informe 3</i>	<i>Informe 4</i>	<i>Informe general</i>
Información a difundir	Transparencia anual	Transparencia trimestral	Transparencia trimestral	Transparencia trimestral	Resultados generales
	Transparencia trimestral	Cuenta Pública anual		Registros	de todos los informes
		Registros			

La evaluación del cumplimiento del principio de transparencia se realiza tomando en cuenta la publicación de la información a que se refiere el título V de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, por ejemplo, el contenido contable, presupuestario y programático, entre otras obligaciones. Los registros, por su parte, contemplan registros contables, presupuestales y administrativos.

Cabe señalar que por cuenta pública se entiende los resultados generales y consolidados; la información financiera de los municipios; los tomos del ejecutivo, legislativo, judicial y órganos autónomos; la información consolidada del sector paraestatal y paramunicipal; y, finalmente, el tomo paraestatal y paramunicipal.¹²

El SEvAC recopiló el avance en la armonización contable durante 2017, con los resultados que se mostrarán enseguida. Vale la pena señalar que los datos que se presentan aquí son exclusivamente respecto de los tres primeros lugares en los niveles de cumplimiento (alto, medio, bajo e incumplimiento). La primera evaluación trimestral a nivel nacional de 2017, únicamente refleja que todos los Estados tienen cumplimiento en Transparencia anual y trimestral.¹³ En subsecuentes evaluaciones se contempla la siguiente información:¹⁴

¹² *Ídem.*

¹³ Véase Cumplimiento del Título V de las Entidades Federativas (<https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>).

¹⁴ Elaboración de Hosni Eddef García Moreno, Antonio Quintero Reyes, y Héctor Antonio Mosqueda Camacho, datos tomados de Evaluación de la Armonización Contable, Segunda evaluación trimestral 2017, Resultados Nacionales.

*Segunda evaluación –
Transparencia Trimestral, Cuenta Pública Anual y Registros*

<i>Cumplimiento alto</i>		<i>Cumplimiento medio</i>		<i>Cumplimiento bajo</i>		<i>Incumplimiento</i>	
Entidad Federativa	%	Entidad Federativa	%	Entidad Federativa	%	Entidad Federativa	%
Baja California	71.43	Colima	75.00	Guerrero	41.30	Nayarit	63.33
Querétaro	68.97	Coahuila de Zaragoza	68.75	Chihuahua	40.00	Yucatán	50.00
Campeche	66.67	Durango	66.67	Yucatán	37.07	Baja California Sur	25.00

*Fuente: Cuadro elaborado por los autores

*Tercera evaluación
- Transparencia trimestral¹⁵*

<i>Cumplimiento alto</i>		<i>Cumplimiento medio</i>		<i>Cumplimiento bajo</i>		<i>Incumplimiento</i>	
Entidad Federativa	%	Entidad Federativa	%	Entidad Federativa	%	Entidad Federativa	%
Sinaloa	100	Tabasco	40.74	Baja California Sur	25.00	Sonora	72.62
Querétaro	93.1	Yucatán	40.52	Colima	20.00	Tamaulipas	66.67
Campeche	89.47	Quintana Roo	40.00	Jalisco	15.44	Guerrero	60.87

*Fuente: Cuadro elaborado por los autores

¹⁵ Elaboración de Hosni Eddéf García Moreno, Antonio Quintero Reyes, y Héctor Antonio Mosqueda Camacho, datos tomados de “Evaluación de la Armonización Contable, Tercer periodo 2017, Resultados Nacionales.

*Cuarta evaluación
- Transparencia trimestral, Registros*

<i>Cumplimiento alto</i>		<i>Cumplimiento medio</i>		<i>Cumplimiento bajo</i>		<i>Incumplimiento</i>	
Entidad Federativa	%	Entidad Federativa	%	Entidad Federativa	%	Entidad Federativa	%
Querétaro	96.55	Coahuila de Zaragoza	77.08	Sonora	28.57	Chiapas	36.84
Ciudad de México	91.67	Chihuahua	68	Yucatán	28.21	Nayarit	32.14
Durango	85.42	Colima	65	Guerrero	27.17	Yucatán	25.64

*Fuente: Cuadro elaborado por los autores

Ahora bien, el coeficiente TAI¹⁶ (Transparencia, Anticorrupción e Impunidad) es emitido por las organizaciones Impunidad cero y Transparencia Mexicana, e integra los esfuerzos de las organizaciones especialistas en transparencia, anticorrupción y combate a la impunidad. El propósito es lograr una fotografía integral sobre la situación de las entidades federativas del país en relación con la opacidad, corrupción e impunidad existente en los Estados.¹⁷ En esa tesitura, cada uno de los componentes del coeficiente TAI se crea con diferentes indicadores, de los que se da cuenta a continuación.

La transparencia se mide con la Métrica de Gobierno Abierto 2017 que es:

[...] elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Evalúa dos aspectos generales. Por un lado, la transparencia con la que se desempeñan los sujetos obligados. Por otro lado, la capacidad de incidencia de los ciudadanos en los procesos y las decisiones públicas dados los mecanismos de participación con los que cuentan los sujetos obligados.¹⁸

La corrupción se mide a través de la tasa de prevalencia de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI. Esta encuesta estima el número de víctimas de corrupción por cada 100,000 habitantes de trámites y servicios públicos.¹⁹

Finalmente, la impunidad es cuantificada de acuerdo con el Índice Global de Impunidad México 2016 que es “un índice agregado, con 19 variables, elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla. Considera tres aspectos: la disponibilidad de recursos —materiales y

¹⁶ Impunidad cero, Transparencia Mexicana, (2017), Coeficiente TAI 2017 - Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero, (T. M. Impunidad cero, Ed.) recuperado el 22 de octubre de 2018(<https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>).

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ *Ídem.* Impunidad cero.

¹⁹ *Ídem.*

humanos— de los sistemas de seguridad y justicia, su funcionalidad y la cifra negra”.²⁰

Ahora bien, a partir de las especificaciones anteriores tenemos que el coeficiente TAI de 2017 ofrece como resultados que la opacidad es del 84.75%, el de corrupción es 59.72% y el de impunidad de 87.96%.²¹

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Opacidad</i>	<i>Corrupción</i>	<i>Impunidad</i>
Aguascalientes	79.01%	41.32%	89.24%
Baja California	81.52%	70.31%	97.14%
Baja California Sur	89.71%	55.79%	92.34%
Campeche	86.90%	48.73%	61.64%
Chiapas	89.70%	43.48%	78.27%
Chihuahua	85.96%	87.70%	78.24%
Ciudad de México	67.43%	80.46%	74.36%
Coahuila de Zaragoza	81.23%	55.23%	95.20%
Colima	89.44%	37.58%	87.47%
Durango	85.18%	71.13%	96.55%
Estado de México	79.97%	61.11%	99.83%
Guanajuato	72.27%	36.10%	85.04%
Guerrero	86.54%	51.52%	95.54%

²⁰ *Ídem.*

²¹ Coeficiente TAI 2017 - Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero los datos arriba sombreados denotan las entidades federativas que se encuentran por encima de la media nacional.

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Opacidad</i>	<i>Corrupción</i>	<i>Impunidad</i>
Hidalgo	87.77%	73.30%	88.63%
Jalisco	76.11%	71.43%	88.04%
Michoacán	81.33%	81.23%	88.38%
Morelos	85.75%	100.00%	90.55%
Nayarit	92.35%	35.26%	65.81%
Nuevo León	85.72%	39.27%	93.50%
Oaxaca	92.26%	61.81%	93.50%
Puebla	90.75%	61.05%	90.31%
Querétaro	100.00%	65.07%	94.30%
Quintana Roo	82.93%	65.13%	100.00%
San Luis Potosí	88.76%	54.30%	74.22%
Sinaloa	79.27%	90.30%	90.51%
Sonora	79.78%	70.16%	76.24%
Tabasco	82.15%	59.96%	90.20%
Tamaulipas	91.11%	40.57%	95.78%
Tlaxcala	98.10%	65.57%	88.36%
Veracruz	81.91	34.60%	94.48%
Yucatán	85.99%	67.84%	95.03%
Zacatecas	78.25%	33.89%	86.15

*Fuente: Cuadro elaborado por los autores

Como se puede visualizar en el cuadro anterior, dieciocho de treinta y dos Estados se encuentran por encima de la media nacional en opacidad y corrupción. En cuanto a impunidad, veintidós entidades federativas se encuentran ubicadas por encima de la media nacional.

B) El impacto de la armonización contable en la prevención de la corrupción.

Si bien es cierto que la LGCG no forma parte de las leyes secundarias que articulan el SNA, ésta es “una pieza clave para registrar los actos y evaluar el alcance de las acciones gubernamentales”.²²

Como ya se ha señalado, los componentes de la armonización contable surgen como uno de los instrumentos para la rendición de cuentas y la fiscalización de recursos públicos y contribuyen a la transparencia favoreciendo la rendición de cuentas de las instituciones públicas promoviendo la formación de una sociedad informada pues, como señala Sour:

La información contable de la actividad gubernamental da testimonio sobre cómo la autoridad moviliza recursos para obtener ciertos productos. Estos datos son piezas con las que se pueden construir argumentos para cuantificar los impactos monetarios ocasionados por las actividades administrativas del sector público.²³

La LGCG ha establecido una interrelación entre los registros contables y los registros presupuestales, de tal manera que, al afectar una cuenta contable, momentáneamente, se efectúen movimientos congruentes en

²² Sour, Laura. “El Sistema de Contabilidad Gubernamental que Mejorará la Transparencia y la Rendición de Cuentas en México”, Trimestre fiscal N° 99, p. 89, texto del artículo de la Revista *Transparencia y Privacidad*, Número 1, primer semestre 2011. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. la versión digital se publicó en la siguiente página electrónica de donde se extrajo para su edición (http://www.transparenciayprivacidad.org.mx/numero_1/articulos/esp/Art_2-Esp.pdf).

²³ *Ídem.*

el presupuesto del ente público, esto permite un mejor entendimiento del presupuesto: “¿de dónde provienen los recursos?, ¿en qué se gasta?, ¿para qué se gasta? y ¿quién gasta?”.²⁴

Para tal efecto, el CONAC ha emitido diversos acuerdos que muestran diferentes clasificaciones del presupuesto y su ejercicio. Estos clasificadores presupuestarios sirven como herramientas informativas para rendir cuentas tanto al legislativo como a la ciudadanía. En el cuadro que se presenta a continuación se ofrece una breve explicación de cada uno de los clasificadores presupuestarios conforme a los criterios emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

<i>Clasificador Presupuestario</i>	<i>Fecha de publicación²⁵</i>	<i>Funcionalidad</i>
Clasificador por Rubro de Ingresos	09 de diciembre de 2009	Consultar y conocer los medios de financiamiento desde el origen, naturaleza y transacciones que permiten su obtención de ingresos, para solventar las actividades propias de los entes públicos.
Clasificador por Objeto del Gasto	09 de diciembre de 2009	Consultar información de la demanda de bienes y servicios del Sector Público. Responde a la pregunta ¿en qué gasta un ente público?
Clasificador por Tipo de Gasto	10 de junio de 2010	Consultar la relación de las transacciones públicas que generan gastos relacionados con la clasificación económica. Se clasifica en Gasto Corriente, Gasto de capital, Amortización de la deuda y disminución de pasivos, Pensiones y Jubilaciones y Participaciones. Responde a la pregunta, ¿qué tipo de gasto ha realizado un ente público?

²⁴ Véase Transparencia Presupuestaria “¿cómo entender el gasto público?”, en *El ciclo presupuestario* (http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Como_entender_el_gasto#Como_entender_el_gasto)

²⁵ La fecha de publicación es la del DOF.

<i>Clasificador Presupuestario</i>	<i>Fecha de publicación²⁵</i>	<i>Funcionalidad</i>
Clasificación Administrativa	07 de julio de 2011	Consultar e identificar las unidades administrativas del sector público a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos. Responde a la pregunta: ¿a quién se le asigna y gestionan los recursos en el sector federal, estatal y municipal?, este clasificador aporta para hacer análisis económicos.
Clasificación Funcional del Gasto	10 de junio de 2011	Consultar la función del gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población. Las funciones se dividen en: gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras no clasificadas. Responde a la pregunta: ¿cuál es la finalidad o función del gasto en un ente público?
Clasificación Programática	08 de agosto de 2013	Consultar el ejercicio del gasto por programas presupuestarios. Responde a la pregunta: ¿en qué programas un ente público ha ejercido el gasto?
Clasificador por Fuentes de Financiamiento	02 de enero de 2013	Consultar las fuentes u orígenes de los ingresos que financian los egresos.

*Fuente: Cuadro elaborado por los autores

Lo anterior destaca la importancia de la armonización contable como un elemento sustantivo para prevenir la corrupción en un determinado periodo de fiscalización, favoreciendo así la rendición de cuentas. Por lo tanto, podemos concluir que el desarrollo de la contabilidad gubernamental dio la pauta para construir un sistema de rendición de cuentas y de fiscalización para aquellos entes técnicos revisores de las legislaturas y órganos internos de control.

FUENTES CONSULTADAS

- Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, (2018). *Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, Correspondiente al Primer Semestre de 2018*. Guanajuato. Recuperado en: https://www.congresogto.gob.mx/uploads/ultimo/archivo/703/Informe_de_Gestio_n_del_Primer_Semestre_de_2018.pdf
- Cámara de Diputados, (31 de Diciembre de 2008), Ley General de Contabilidad Gubernamental, DOF. Recuperado en: www.conac.gob.mx/normatividad
- Consejo Nacional de Armonización Contable, (19 de julio de 2013), Acta 003/CONAC/2013, Ciudad de México. Recuperado en: http://conac.gob.mx/work/models/CONAC/consejo/CON_01_03_016.pdf
- Consejo Nacional de Armonización Contable, Clasificador por Rubros de Ingresos, Clasificación Administrativa, Clasificación Funcional del Gasto, Clasificación Programática, Clasificador por Tipo de Gasto, Clasificador por Objeto del Gasto, Clasificador Fuentes de Financiamiento, DOF. Recuperado en: [de https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente](https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente)
- Consejo Nacional de Armonización Contable, Cumplimiento del Título V de las Entidades Federativas. Recuperado en: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>
- CONAC, ASOFIS, CACEF, ASF, EFSL, Poderes, Organos Autónomos Estatales, Paraestatales, Municipales y Paramunicipales, (2017), “Avance de la Armonización Contable por Entidad Federativa”, *Evaluación de la Armonización Contable - Segunda evaluación trimestral 2017 - Resultados Nacionales*. Recuperado en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/2_2017/00_Rep_2_2017.pdf
- CONAC, ASOFIS, CACEF, ASF, EFSL, Poderes, Organos Autónomos Estatales, Paraestatales, Municipales y Paramunicipales, (2017), “Avance de la Armonización Contable por Entidad Federativa”, *Evaluación de la Armonización Contable - Tercer Periodo 2017 - Resultados Nacionales*. Recuperado en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/3_2017/00_Rep_3_2017.pdf
- CONAC, ASOFIS, CACEF, ASF, EFSL, Poderes, Organos Autónomos Estatales, Paraestatales, Municipales y Paramunicipales, (2017), “Avance de la Armonización Contable por Entidad Federativa”, *Evaluación de la armonización contable, Cuarto periodo 2017, Resultados Nacionales*. Recuperado en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/4_2017/00_Rep_4_2017.pdf

- conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/4_2017/00_Rep_4_2017.pdf
- Deloitte Consulting Group, S.C., Cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, México, 2013. Recuperado en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/strategy/Armonizacion-Contable.pdf>
- Impunidad cero, Transparencia Mexicana, (2017), Coeficiente TAI 2017 - Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero, (T. M. Impunidad cero, Ed.) Recuperado en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>
- Consejo de Armonización Contable del Estado de Guanajuato (14 de julio de 2017). Recuperado en: : <http://caceg.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/publications/07%20-%20metodolog%C3%ADa%20v06%20-%2014jul17.docx>
- Sánchez Ochoa, Miguel Ángel (2013). “Contabilidad Contable.Armonización contable, un sistema moderno y organizado”, en *Veritas on line*. México. Recuperado en:<https://veritasonline.com.mx/armonizacion-contable-un-sistema-moderno-y-organizado/>
- Sour, Laura (2011). “El Sistema de Contabilidad Gubernamental que Mejorará la Transparencia y la Rendición de Cuentas en México”, en Revista *Transparencia y Privacidad*, Número 1, primer semestre, Trimestre fiscal N° 99.Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Recuperado en: http://www.transparenciayprivacidad.org.mx/numero_1/articulos/esp/Art_2-
- Sistema de Contabilidad Gubernamental, PDFS. MX, recuperado el 23 de octubre de 2018, de <http://132.248.9.34/hevila/Trimestrefiscal/2012/no99/3.pdf>
- Transparencia Mexicana, (2017), “Transparencia Mexicana”. Recuperado en: <https://www.tm.org.mx/metrica-gobierno-abierto-2017/>
- Transparencia Presupuestaria, (2018). “¿cómo entender el gasto público?”, en *El ciclo presupuestario*. Recuperado en:http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Como_entender_el_gasto#Como_entender_el_gasto
- Trejo Pérez, Pablo (2017). “Recursos públicos, ¿es utópica la armonización contable?”, Fiscal, en *Veritas on line*, México. Recuperado en: <https://veritasonline.com.mx/recursos-publicos-es-utopica-la-armonizacion-contable/>

Responsabilidad hacendaria y disciplina financiera

Yolanda Espinoza García

Jorge Ricardo Jiménez Marmolejo

MARCO CONCEPTUAL

En México se han emitido diversas leyes que establecen criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que cuentan con cierto enfoque preventivo contra la corrupción.¹ Lo anterior, pues éstas impulsan que la administración de los recursos públicos se realice con base en los principios de legalidad, honradez, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Entre dichas leyes se encuentran la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y Ley

¹ Como ya se ha dicho, la corrupción es un fenómeno multifactorial y complejo y, por ende, “[l]a implementación del SNA puede verse afectada por múltiples factores. En términos presupuestales existen tres grandes retos: 1) debe asegurarse que los recursos de las dependencias que ya existen correspondan con las nuevas atribuciones que adquieren con la creación del SNA, 2) que la asignación de presupuesto para las nuevas dependencias no sea un camino incierto y 3) que exista un mecanismo para monitorear la eficiencia de este gasto” (Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, Resumen Ejecutivo, *Impulsando la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción a través del Presupuesto*, México, 11 de noviembre de 2016. <https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/Impulsando-el-SNA-a-través-del-PEF-1.pdf>, p. 5).

de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF).

Los antecedentes de la LFPRH se encuentran en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPPF). La primera es considerada como el marco regulativo de la política pública de mayor importancia con la que el gobierno cuenta para el ejercicio del gasto y mediante la que se le autoriza la forma en que logrará la captación de los ingresos necesarios que le permitan hacer frente al gasto público federal durante un ejercicio fiscal.²

La LPCGPPF, por su parte, entró en vigor el 1º de enero de 1977. En ella se regulaba el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal.³ Ahora bien, con la modificación a la LIF para el ejercicio fiscal de 2001 (que incluyó el Capítulo IV, De la Información, la Transparencia, y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento)⁴ se generó la necesidad de crear una normativa que obligara a la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos. El objetivo era disminuir la discrecionalidad e incluir principios específicos para la planeación y programación del gasto público federal. Es por ello que, el 30 de marzo de 2006, se publicó la LFPRH, derogando en su artículo segundo transitorio a la LPCGPPF.

Otra ley que impulsa la transparencia y la responsabilidad hacendaria es la LDF, promulgada en abril de 2016 y que pretende dotar de certidumbre, transparencia y responsabilidad al sistema hacendario de las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos.⁵ La LDF tiene su origen en:

² Cantú, Ricardo (2013). *Ley de Ingresos de la Federación: Estructura y perspectivas*. México. <http://ciep.mx/ley-de-ingresos-de-la-federacion-estructura-y-perspectivas/>

³ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, México, 2006.

⁴ Hinojosa Cruz, Adriana Verónica (2006). “Modificaciones a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación en materia de transparencia y evaluación de resultados de 2000 a 2006.”. En *Configuración y revisión de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria en México: Un enfoque ético en las finanzas públicas*. México.

⁵ Presidencia de la República (2016). “El Estado Mexicano tiene ahora nuevos y mejores instrumentos para asegurar finanzas públicas sanas, y con ello procurar la estabilidad macroeconómica del país.”. En *Con nueva Ley de Disciplina Financiera de las*

Los principios de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reconociendo los efectos positivos que ha generado, pero asumiendo que la misma no puede ser aplicable a las entidades federativas y los municipios, dadas las diferencias en competencia y estructura de sus finanzas públicas. Lo anterior es congruente con lo dispuesto en la fracción XXIX-W del artículo 73 constitucional, la cual faculta al Congreso de la Unión para expedir diferentes leyes en materia de responsabilidad hacendaria para los tres órdenes de gobierno.⁶

De acuerdo con lo anterior, en materia de responsabilidad hacendaria, la LFPRH rige a la Federación, mientras que las entidades federativas y los municipios son regulados por la LDF.

Por consiguiente, la LDF incluye disposiciones para el manejo de las haciendas locales, la contratación y registro de deuda pública, así como otro tipo de obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas.⁷

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

La LFPRH se conforma por 7 títulos, 19 capítulos, 118 artículos y varias disposiciones transitorias; su finalidad es reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Esta-

Entidades Federativas y Municipios, México da un paso en favor de finanzas públicas sanas: EPN, México.

⁶ Iniciativa de Reformas del Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, p. 2, consultable en la página (http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/043_DOF_27abr16.pdf).

⁷ Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, p. 1. consultable en internet (http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/043_DOF_27abr16.pdf).

dos Unidos Mexicanos en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.⁸

Por su parte, el objeto de la LDF se encuentra en su artículo primero, que es:

Establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.⁹

Bajo ese contexto, ambas leyes atienden los retos a los que se enfrenta el SNA y tienen, entre otros, los siguientes propósitos:¹⁰

- Establecer medidas para fortalecer la coordinación de los procesos de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos.
- Lograr que los sistemas presupuestarios sean más eficientes y eficaces.
- Fortalecer los mecanismos de evaluación de la gestión pública.
- Reglamentar la calendarización del ejercicio del gasto.
- Regular la autonomía presupuestaria y la contabilidad gubernamental.
- Regular los compromisos plurianuales.
- Establecer mecanismos para la evaluación de la viabilidad de inversión pública.
- Promover el sano desarrollo de las finanzas públicas.

⁸Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 2015. consultable en internet (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf)

⁹Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, México, 2018, p. 1., consultable en internet (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf).

¹⁰ Castañeda Ortega, Ramón, “Reseña de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, México, 2006. p.1-2.

- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.
- Establecer sanciones derivadas del incumplimiento a la normativa.
- Regular la contratación de deuda y obligaciones.

ESTATUS

El 2 de octubre de 2018, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó ante el Senado de la República una serie de medidas institucionales de prevención y combate a la corrupción, a través de:

Un proyecto de reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y a la Ley de Disciplina Financiera en las Entidades Federativas y los Municipios, a efecto de prohibir que los ingresos y gastos públicos puedan ser ejercidos en efectivo.

Con este planteamiento tanto el gobierno federal como los poderes de la Unión y los órganos constitucionalmente autónomos, es decir, todas aquellas entidades estatales o paraestatales que sean ejecutoras de gasto, así como entes públicos, tendrán prohibido recibir ingresos en efectivo o convertir el erario en monedas y billetes.¹¹

Actualmente, tanto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios resultan ser instrumentos necesarios para prevenir la corrupción en virtud de que fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas, así como la eficiencia que exige la ciudadanía a todos los órdenes de gobierno.

¹¹ Presentación de Iniciativa. Iniciativas. De las Senadoras y los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con proyecto de decreto que reforma la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, México, 2018.

FUENTES CONSULTADAS

- Cantú, Ricardo (2013). *Ley de Ingresos de la Federación: Estructura y perspectivas*. México. Recuperado en: <http://ciep.mx/ley-de-ingresos-de-la-federacion-estructura-y-perspectivas/>
- Castañeda Ortega, Ramón (2006). “Reseña de la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria”. Recuperado en: https://www.academia.edu/7849067/RESEÑA_DE_LA_LEY_FEDERAL_DE_PRESUPUESTO_Y_RESPONSABILIDAD_HACENDARIA
- Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/043_DOEF_27abr16.pdf
- Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. *Impulsando la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción a través del Presupuesto*, México, 2016. Recuperado en: <https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/Impulsando-el-SNA-a-través-del-PEF-1.pdf>
- Hinojosa Cruz, Adriana Verónica (2006). *Configuración y revisión de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria en México: Un enfoque ético en las finanzas públicas*. México. Recuperado en: [http://www.spentamexico.org/v1-n1/1\(1\)%2090-101.pdf](http://www.spentamexico.org/v1-n1/1(1)%2090-101.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. “Iniciativa de Reformas del Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental”. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/043_DOEF_27abr16.pdf
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, México, 2018. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, México, 2006. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/LPC-GPF_abro.pdf

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 2015. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- Nava Negrete, Alfonso (1972). *Cuestiones Constitucionales en la Ley de Ingresos de la Federación*. México. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/8.pdf>
- Presentación de Iniciativa. Iniciativas. De las Senadoras y los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con proyecto de decreto que reforma la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, México, 2018. Recuperado en: <http://www.senado.gob.mx/64/intervenciones/1242/15204>
- Presidencia de la República (2016). “El Estado Mexicano tiene ahora nuevos y mejores instrumentos para asegurar finanzas públicas sanas, y con ello procurar la estabilidad macroeconómica del país.”, en *Con nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, México da un paso en favor de finanzas públicas sanas: EPN*, México. Recuperado en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/con-nueva-ley-de-disciplina-financiera-de-las-entidades-federativas-y-municipios-mexico-da-un-paso-en-favor-de-finanzas-publicas-sanas-epn>

Sistema Nacional de Archivos

Gracia Itzana Villagómez Ramírez

MARCO CONCEPTUAL

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, además de crear el SNA, generó la construcción de puentes comunicantes entre diferentes materias e instituciones, detonando una serie de estrategias para armonizar el nuevo marco normativo de cada uno de los elementos necesarios.

En el caso particular de la reforma estructural de archivos, ésta se encontraba ya en proceso de implementación, atendiendo a las disposiciones contenidas en la reforma constitucional en materia de transparencia,¹ publicada el 7 de febrero de 2014 que implicó la reforma, entre otras porciones normativas, del artículo 6, fracción V, en los siguientes términos:

¹ Véase Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, artículo 6, DOF, 7 de febrero de 2014. Consultable en internet (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf)

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

De lo anterior se desprende una nueva política para el tratamiento de la información, que en términos generales dispone lo siguiente:

- Preservación de archivos administrativos actualizado.
- Empleo de medios electrónicos.
- Publicación de información en medios electrónicos.
- Publicación sobre el ejercicio de los recursos.
- Establecimiento de indicadores y seguimiento de su cumplimiento.

En la misma fecha se reformó el artículo 73, en su fracción XXIX-T, en la que se otorgó facultad al Congreso de la Unión para expedir la ley general que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos en los tres órdenes de gobierno, así como para determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En tal contexto, nacía el Sistema Nacional de Archivos en el seno de la reforma en materia de transparencia, que a su vez creó –mediante su Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Ambas instituciones se relacionan con el SNA, pues ambas pretendían, como lo refirió el Senador Alejandro Encinas en su iniciativa de reforma constitucional, superar la heterogeneidad de las leyes del país.²

²Proceso legislativo de la reforma constitucional en materia transparencia, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 07 de febrero de 2014, p.1. Consultable

Se creó enseguida la Ley General de Archivos, en la cual se define al Sistema Nacional de Archivos como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.³

El cambio sustancial que determinó dicha ley es el establecimiento homogéneo de directrices para el procesamiento de la información en todo el país, incidiendo en los siguientes sujetos obligados, de acuerdo con el artículo cuarto de la misma ley:

[...]

LVI. Sujetos obligados: A cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público.⁴

De forma especial, se hizo mención en el Libro Tercero a “*las infracciones administrativas y delitos en materia de archivos*” y en su título primero describe siete infracciones administrativas, distinguiendo que las primeras cinco se consideran graves:⁵

en internet (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/215_DOF_07feb14.pdf)

³ Artículo 64 de la Ley General de Archivos, México, 2018. Consultable en internet (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf).

⁴ Artículo 4 de la Ley General de Archivos, México, 2018. Consultable en internet (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf).

⁵ Artículos 116 y 118 de la Ley General de Archivos, México, 2018. Consultable en internet (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf).

- Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;
- Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;
- Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;
- Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;
- Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;
- No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General o, en su caso, las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y
- Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven.

Lo anterior, complementa lo contenido en la LGRA, respecto a la clasificación de las faltas graves y no graves.

En el título segundo, *De los Delitos contra los Archivos*, se crearon cinco tipos penales⁶ relacionados con sanciones a quien:

- Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se

⁶ Artículo 121 de la Ley General de Archivos, México, 2018. Consultable en internet (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf).

encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley.

- Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación.
- Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General.
- Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país.
- Destruya documentos considerados patrimonio documental de la Nación.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Dentro de las discusiones que soportan la exposición de motivos de la creación del Sistema Nacional de Archivos y su Ley General, destaca la realizada por la Senadora Laura Angélica Rojas Hernández, del Partido Acción Nacional, quien expuso la siguiente reflexión sobre su finalidad:

Sin duda existe una relación estrecha entre archivos y democracia, puesto que los archivos generan dos ingredientes fundamentales para la democracia: memoria y transparencia. La memoria, y la transparencia, que se construyen a través de archivos bien conservados y ordenados, son claves a la democracia, puesto que son necesarios para que los ciudadanos puedan hacer una elección razonada y juiciosa de sus gobernantes y de los programas de gobierno que se les proponen. Los archivos proporcionan las herramientas imprescindibles para que los ciudadanos puedan acceder a la verdad, conocer el desempeño de sus gobernantes, obligar a una

verdadera rendición de cuentas, y mediante su voto, premiar o castigar la conducta de quienes les gobiernan.⁷

Por ello, este sistema de archivos conlleva la mejora de la gestión administrativa y el fortalecimiento de las instituciones públicas en México.

ESTATUS

Actualmente, ha entrado en vigor la Ley General de Archivos. De las acciones que deberán implementarse a partir de la entrada en vigor de la Ley General, partiendo de una revisión a sus disposiciones transitorias, se encuentra que:

ACCIONES PREVISTAS POR LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS

<i>Acciones</i>	<i>Plazo/término</i>
Las legislaturas de los estados deberán armonizar sus ordenamientos.	1 año
Integración de los Sistemas y Consejos locales en la materia.	6 meses posteriores a la adecuación de sus normas
Emisión del Estatuto Orgánico del Archivo General.	1 año
Incluir en la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal como no sectorizado al Archivo General de la Nación.	A partir del 1 de enero de 2019
Implementar el Sistema Institucional de Archivos (cada sujeto obligado).	6 meses
Integración del Consejo Nacional de Archivos.	3 meses

⁷Proceso legislativo de la reforma constitucional en materia transparencia, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 07 de febrero de 2014, p. 119.

<i>Acciones</i>	<i>Plazo/término</i>
Emisión del Reglamento del Consejo Nacional de Archivos.	6 meses posteriores a su integración
Operación de la Plataforma del Registro Nacional de Archivos.	6 meses
Emisión de disposiciones reglamentarias.	180 días naturales
Establecer programas de capacitación.	1 año

* Fuente: elaboración de la autora

De lo anterior se desprende que el Sistema Nacional de Archivos alberga en su estructura órganos (consejos), normas e instrumentos específicos y nuevas plataformas que posibilitan el adecuado tratamiento de la información pública que generan los sujetos obligados y que se espera que se encuentre operando en enero del 2021.

En Guanajuato aún se encuentra en aplicación la Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios de Guanajuato.⁸ No obstante, se cuenta con la iniciativa del “Proyecto de Decreto de la Ley de Archivos Generales del Estado de Guanajuato y sus Municipios”, a cargo de la diputada Irma Leticia González Sánchez, en la que se propone, entre otros puntos, la creación del Sistema Local de Archivos, el Consejo Local de Archivos, el Registro Local de Archivos, la definición de patrimonio documental, los fondos de apoyo económico, así como acciones de capacitación y algunas infracciones y delitos derivados del incumplimiento a la ley y la designación del titular de Unidad Administrativa con nivel de subsecretario, en apego a lo contemplado en la ley general.⁹

⁸Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios de Guanajuato, México, 2016.

⁹Proyecto de Decreto de la Ley de Archivos Generales del Estado de Guanajuato y sus Municipios, a cargo de la diputada Irma Leticia González Sánchez, presentada en el Congreso del Estado el 18 de septiembre de 2018.

FUENTES CONSULTADAS

- DOF (2014). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, artículo 6. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). Proceso legislativo de la reforma constitucional en materia transparencia Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/215_DOF_07feb14.pdf
- Congreso del Estado (2018). Proyecto de Decreto de la Ley de Archivos Generales del Estado de Guanajuato y sus Municipios, a cargo de la diputada Irma Leticia González Sánchez. Recuperado en: <http://www.congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/12313/63504.pdf>

Fuentes de consulta recomendadas

- Archivo General de la Nación. Recuperado en: <https://www.gob.mx/agn>
- Manual El Sistema Nacional Anticorrupción y sus vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Recuperado en: http://snt.org.mx/images/Doctos/prop_libro_usaid_300518_low.pdf

Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ángeles Rojas Vázquez

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción es más palpable que nunca; se encuentra fuertemente arraigado a las instituciones y afecta no solo el ámbito de la administración pública, sino a la iniciativa privada, impactando de manera negativa en la calidad de vida de las personas.

En los últimos dos años, México ha caído en el índice global de corrupción publicado por la organización Transparencia Internacional: la calificación del país en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 empeoró por un punto, pasando de 30 a 29, en una escala que va de 0 a 100.¹

El combate a la corrupción pasa por dos sistemas nacionales distintos pero complementarios:² el Sistema Nacional de Transparencia y el SNA. Los dos, por su naturaleza y sus objetivos, constituyen la primera

¹ Transparencia Mexicana, México, 21 de febrero de 2018. recuperado de <https://www.tn.org.mx/ipc2017/>

² Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto. Real Academia Española. (2014).

oportunidad real para sancionar y erradicar la corrupción y, con ello, construir bases sólidas para asentar un gobierno democrático.

En el manual *El Sistema Nacional Anticorrupción y sus vínculos con el sistema nacional de transparencia* se señala que:

El acceso a la información y la transparencia son transversales a cada una de las fases que integran el ciclo de control de la corrupción. A nivel de la prevención: la información permite identificar puntos de contacto entre autoridades y población que son susceptibles de corrupción y a partir de ahí simplificarlos, depurarlos o mejorarlos cerrando así los espacios para que el acto se cometa. En cuanto a la investigación: la información pública permite obtener indicios de posibles actos de corrupción y con ellos interponer las denuncias. Finalmente, en relación a la persecución y sanción: gracias a la información pública podemos evaluar y monitorear el desempeño de las instituciones responsables de perseguir y sancionar los delitos, detonando con esto procesos reales de rendición de cuentas.³

Es decir, puede afirmarse válidamente que el Sistema Nacional de Transparencia y el SNA son complementarios y que, de funcionar de manera coordinada, podrán lograr la finalidad para la que fueron creados: limitar la proliferación del fenómeno de la corrupción.

MARCO CONCEPTUAL

Sin duda alguna, la protección del derecho humano de acceso a la información pública, así como los principios de transparencia y rendición de cuentas, resultan fundamentales en la edificación de una sociedad democrática. Al respecto, es relevante reconocer que “el acceso a la información es también una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos como los derechos políticos o los

³ Manual “*El Sistema Nacional Anticorrupción y sus Vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia*”, p.3.

derechos sociales y económicos. Esta situación es especialmente relevante para la protección de sectores sociales marginados o excluidos, que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.”⁴

No debe confundirse la transparencia y rendición de cuentas con el ejercicio del derecho ciudadano de solicitar información pública a cualquier ente con la calidad de público, en términos de la Ley General de Transparencia. Definitivamente los 3 conceptos van de la mano, pero no son lo mismo.

La Transparencia es el deber que tienen los sujetos obligados de hacer pública toda la información que generen, obtengan, adquieran, transformen o tengan en su posesión con motivo de sus funciones, misma que podrá ser clasificada como reservada de forma excepcional y temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, según lo establece la Ley ya referida. Por el contrario, el derecho de acceso a la información pública ofrece al ciudadano la posibilidad de solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información por parte de los sujetos obligados. Finalmente, el principio de transparencia implica que se han de abrir las puertas de la información pública al escrutinio de los ciudadanos para los fines que éstos estimen útil, incluyendo aquella que promueva los mecanismos para responsabilizar, y en su caso, sancionar a servidores públicos por su hacer o dejar de hacer en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la rendición de cuentas incluye la explicación que realizan los organismos públicos sobre sus acciones como autoridades y la posibilidad de ser responsabilizados en caso de ser omisos con respecto a las mismas. Según John Ackerman, la rendición de cuentas es “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”.⁵

⁴ Botero, 2011, p. 1.

⁵ Ackerman, 2008, p. 16.

De lo anterior se colige que el derecho de acceso a la información pública, los principios de transparencia y rendición de cuentas conforman un haz normativo que vincula distintas posiciones de derechos y obligaciones en el proceso de rendición de cuentas de los servidores en lo particular y el gobierno como órgano público.

El sistema de transparencia surge pues como un medio para concretar y hacer efectivas las obligaciones impuestas a las autoridades, así como la tutela efectiva de los derechos que implica la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello fue creado el Sistema Nacional de Transparencia como una instancia de coordinación y deliberación que tiene como objetivo articular los esfuerzos y la cooperación de los distintos sujetos obligados en la promoción y difusión de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable.⁶

ANTECEDENTES

En 1977 se incorporó en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la disposición “el derecho a la información será garantizado por el Estado”,⁷ un enunciado que permanece hasta ahora en la Constitución federal. Ahora bien, fue hasta enero de 2002, con la publicación de la primera Ley de Transparencia e Información Pública, que se dio en México un verdadero desarrollo de las normas que regulan y garantizan el acceso a la información pública. Para abril de 2006, según nos dice Flores Trejo,⁸ 28 entidades federativas (de un

⁶ Artículo 28 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF el 04 de mayo de 2015.

⁷ Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el día 5 de febrero de 2017, última reforma publicada el 27 de agosto de 2018.

⁸ Flores-Trejo, Eduardo (2006). “Derecho de acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.

universo de 32) y la propia federación, contaban ya con una ley en la materia.

El artículo 6º constitucional, en donde actualmente se consagra el derecho de acceso a la información pública, ha sufrido 6 reformas Constitucionales. La primera reforma ya fue referida. En 2007 se modificó la disposición a fin de establecer un mínimo a nivel nacional que garantizara un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información. Más adelante, el 7 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Esta reforma se sustentó en tres puntos esenciales:

- El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.
- La consolidación de un sistema nacional de transparencia.
- El establecimiento de nuevas facultades para el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Con la reforma publicada en el DOF el 4 de mayo de 2015, por su parte, se instituyó el Sistema Nacional de Transparencia, mismo que tiene como propósito “hacer efectivos los derechos tutelados por los órganos de transparencia, contribuir a la rendición de cuentas y coadyuvar en el combate a la corrupción a lo largo de todo el territorio nacional”.⁹

Esta última reforma constitucional resultó importante, porque:

1. Señaló cuáles eran los sujetos obligados sujetos en materia de transparencia.
2. Contempló la publicación de indicadores para dar seguimiento al ejercicio de los recursos de los sujetos obligados.
3. Otorgó autonomía constitucional a los órganos garantes, fortaleciendo su papel al permitirles interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y controversias constitucionales

No. 35., Caracas. p.1.

⁹ Guerra, 2011, s/p.

(artículo 105, apartado I, inciso l) y apartado II, inciso h) de la Constitución).

4. Agregó obligaciones de coordinación entre los organismos garantes federal y los estatales y con las entidades encargadas de atender las siguientes materias, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano a través de la:

- Fiscalización.
- Archivos.
- Información estadística y geográfica.

De esta manera, “las obligaciones de coordinación entre los organismos garantes federal y los estatales y con las entidades encargadas de atender las materias de fiscalización, archivos e información estadística y geográfica previstas en el artículo 6° constitucional, se suman a las estrategias de rendición de cuentas en el Estado Mexicano para el combate a la corrupción”.¹⁰

Derivado de la reforma de 2015 se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que entró en vigor el 4 de mayo de 2015 y tuvo por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Sus objetivos son:

- Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas.

¹⁰ *Op. Cit.* 4.

- Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Establecer procedimientos sencillos y expeditos que garanticen el derecho de acceso a la información.
- Regular los medios de impugnación (recurso de revisión, recurso de inconformidad, atracción de recursos de revisión, recurso de revisión en materia de seguridad nacional y recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).
- Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente.
- Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.
- Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas.
- Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.
- Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.¹¹

EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

El Sistema se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.¹²

¹¹ *Op. Cit.* 4.

¹² Artículo 28 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF el 04 de mayo de 2015.

Sus integrantes son:

- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Los Organismos Garantes de las Entidades Federativas, en Guanajuato el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP).
- La ASF.
- El Archivo General de la Nación.
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹³

Las anteriores instancias son promotoras de la participación ciudadana a través de diversos mecanismos, tal como señala el manual *El Sistema Nacional Anticorrupción y sus vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia*: “[...] al dar a conocer información sobre el ejercicio público y al estar dirigidos a servidores públicos, personas que ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, sindicatos y partidos políticos, que pueden prevenir actos de corrupción”.¹⁴

El 23 de junio de 2015 se suscribió la Declaratoria de instalación del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que es la máxima autoridad del Sistema y se compone por los titulares de las instituciones integrantes del mismo Sistema y es presidido por el Presidente del INAI. Las distintas instancias que conforman el Sistema enriquecen las normas, las políticas y las acciones de promoción de acceso a la información y la protección de los datos personales que pudieran en algún momento desincentivar los actos de corrupción.

Resulta relevante mencionar que como parte del Sistema Nacional de Transparencia se implementó la Plataforma Nacional de Transparencia, por medio de la cual se publica y actualiza la información rela-

¹³ Artículo 30 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF el 04 de mayo de 2015.

¹⁴ *Op. Cit.* 2.

cionada con las obligaciones comunes y específicas que corresponden a cada uno de los sujetos obligados, en los formatos establecidos en los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.¹⁵ Esta plataforma electrónica permite al ciudadano la consulta de dicha información, y en caso de proceder, la interposición de recursos y denuncias por la falta de publicación en tiempo y forma de la información por parte del sujeto obligado.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Existen diversos factores que originan o dan pie a la proliferación de la corrupción y entre éstos se encuentran algunos sociales y otros institucionales. Dentro de estos últimos, uno muy importante, como ya se ha señalado, es la opacidad en las instituciones públicas, misma que puede ser en dos vías: la inexistencia de transparencia en los actos públicos, o bien, que dichos actos sean publicitados en los formatos no adecuados para los distintos tipos de audiencia que integran la sociedad.¹⁶

De esta manera, con la creación del Sistema Nacional de Transparencia se pretende coordinar los esfuerzos de diversas entidades a efecto de crear condiciones más equitativas a los ciudadanos por medio de la Transparencia y el acceso a la información pública.

Ahora bien, tanto el Sistema Nacional de Transparencia como el SNA resultan complementarios entre sí y deben coordinar acciones entre autoridades de distintos órdenes de gobierno y de distintos poderes en

¹⁵ Publicados en el DOF el día 04 de mayo de 2016.

¹⁶ Taller Introductorio “Sistema Nacional Anticorrupción y el Nuevo Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, consultable en internet (https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf).

relación con sus atribuciones específicas y en ambos participan, por una parte, los organismos garantes de las entidades federativas y, por la otra, los representantes de los sistemas locales anticorrupción.

ESTATUS

A la fecha, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, en su carácter de presidente de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, emitió su primer informe semestral del año 2018 sobre el estado que guardaba el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en esa fecha. En dicho informe se dio cuenta de las acciones llevadas a cabo para la promoción y fortalecimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y la gestión documental en el país. En tal informe, se destacó que:

A tres años de su constitución, el SNT se ha convertido en un órgano del Estado mexicano que se ha legitimado por los organismos autónomos que lo componen, así como por instituciones federales reconocidas por su prestigio técnico; lo que ha permitido al propio CNSNT dar el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas, como medio para recobrar la confianza ciudadana en las instituciones.

La elaboración e implementación de los Programas Nacionales tanto en materia de Transparencia y Acceso a la Información, como en materia de Protección de Datos Personales; así como, la emisión del marco normativo secundario de la LGPDPSO con su respectiva armonización legislativa, son sólo algunos ejemplos de los logros que el SNT ha consolidado en este semestre.

Es importante destacar que la importancia de estos Programas Nacionales radica en que son las palancas de transformación del SNT para articular las políticas públicas en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, y otras grandes temáticas,

como gobierno abierto, gestión documental y rendición de cuentas en todo el país.¹⁷

Por lo tanto se estima que actualmente, el Sistema Nacional de Transparencia se encuentra operando, generando los acuerdos entre las instituciones, estableciendo las políticas y lineamientos para la correcta publicación y actualización de la información pública, dentro de los términos que marca la Ley. Lo anterior, permite presumir que se está avanzando hacia la consolidación de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, con lo cual se sientan las bases para que se impulse la consolidación del SNA.

FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, John. (2008). *Más allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México. México: Siglo XXI.
- Botero Marino, Catalina (2011). “El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares interamericanos y comparación de marcos legales”, en Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Flores Trejo, Eduardo (2006). “Derecho de acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 35. Caracas.
- Guerra Ford, Oscar M. (2011). *Los retos del Sistema Nacional de Transparencia. La relación entre los órganos garantes federal y locales*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- USAID. Manual “El Sistema Nacional Anticorrupción y sus Vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia”. Recuperado en: http://snt.org.mx/images/Doctos/prop_libro_usaid_300518_low.pdf
- Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española. Recuperado en: <http://www.rae.es/rae.html>

¹⁷ Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de los Datos Personales, 2018, Primer Informe Trimestral.

- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de los Datos Personales, 2018, Primer Informe Trimestral. Recuperado en: <http://www.snt.org.mx/images/Doc-tos/Primer.Informe.Semestral.2018.pdf>
- USAID. Taller Introductorio “SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”. Recuperado en: https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf
- Transparencia Mexicana, México, 21 de febrero de 2018. Recuperado: <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

Sistema de Control Interno

César Gilberto Guerrero Rizo

INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El concepto de control interno será analizado en este texto en estrecha relación con el de administración pública,¹ aunque, como veremos, el primero haya tenido sus orígenes en el sector privado, en las grandes corporaciones hacia las últimas décadas del siglo XX. El concepto se encuentra asociado a las tareas o actividades de controlar o vigilar a fin de que una tarea o encomienda se cumpla. Fue a partir de los escándalos de corrupción suscitados en la década de los años setenta en los Estados Unidos, especialmente a raíz del escándalo Watergate que culminó con la renuncia del presidente

¹ Atendiendo al contexto global, Ricardo Uvalle señala en su ensayo denominado *Condiciones, procesos, y tendencias de la administración pública contemporánea* que:

^{1a} "la administración pública no es más la actividad en sí del Estado, sino también la administración de la sociedad con sentido de lo público. Esto implica que tiene doble compromiso: por un lado, organiza al Estado en la sociedad; por el otro, a partir de las presiones y exigencias de la sociedad, se convierte en el gobierno de la comunidad. El sentido público de la administración pública debe recuperarse para evitar que se sobreponga a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil." (Uvalle, 2009).

Richard Nixon,² que hubo necesidad de regular la acción gubernamental y la conducta de los servidores públicos en sus relaciones con el sector privado. Dicha respuesta se manifestó en estudiar y elaborar normas y códigos de ética y conducta, además del establecimiento de medidas específicas de control.

Fue a partir de finales del siglo pasado que desde el sector privado surgieron respuestas a documentar y precisar en qué deberían consistir los sistemas de control interno, siendo quizás el más relevante el modelo COSO de 1992. En ese año, el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) emitió un marco integrado de control interno, mismo que ha sido modificado y adicionado a lo largo del tiempo (2014 y 2013). La última revisión del marco de control interno de COSO data del 2013 y precisa la conformación de dicho marco en 5 componentes, 17 principios y 87 puntos de interés, a saber:³

<i>Componente</i>	<i>Principios</i>	<i>Puntos de interés</i>
Entorno de control	5	20
Evaluación de riesgos	4	27
Actividades de control	3	16
Información y comunicación	3	14
Actividades de supervisión	2	10

En este marco de referencia, el control interno se define como “un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías: eficacia y eficiencia de sus ope-

²Bautista, 2007, s/p.

³Elaboración Guerrero Rizo, César Gilberto, con base en el Marco Integrado de Control Interno COSO 2013.

raciones, fiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y normas aplicables”.⁴

El modelo COSO surgió como un marco conceptual con guías concretas de aplicación en organizaciones, principalmente financieras, con la finalidad de inhibir el fraude y la corrupción y sirvió como base para su implementación en distintas latitudes. En un sentido general, el control interno abarca desde la estructura de una organización, el conjunto de métodos y procedimientos y las cualidades del personal de la organización.⁵

Ahora, si bien destaca la importancia de este modelo, existen otros marcos de referencia desarrollados de igual manera hacia finales del siglo XX y que han sido actualizados continuamente durante lo que va del siglo XXI. Muestra de ello son los modelos que se presentan a continuación:⁶

<i>Nombre del modelo</i>	<i>País de origen</i>
COSO	Estados Unidos de Norteamérica
COSO	Canadá
Cadbury	Reino Unido
Vienot	Francia
Paters	Holanda
King	Sudáfrica
MICL	Adaptación del COSO para Latinoamérica

⁴Quinaluisa Morán, Nancy Vanessa, Ponce Álava, Verónica Alexandra, Muñoz Macías, Sandra Cecilia, Ortega Haro, Xavier Fernando, & Pérez Salazar, Jazmín Alexandra (2018). “*El control interno y sus herramientas de aplicación entre COSO y COSO*”. Cofin Habana, Cuba, Núm.12.

⁵*Ídem.*

⁶Elaboración Guerrero Rizo, César Gilberto, con base en Rivas Márquez, Glenda. *Modelos contemporáneos de control interno. Fundamentos teóricos*, Observatorio Laboral Revista Venezolana, Venezuela, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre 2011.

Al referirse a la implantación del modelo COSO en México, la ASF, máximo órgano de fiscalización en México, definió control interno como:

Un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una Institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.⁷

De este modo, queda claro que en distintos modos y diferentes latitudes ha existido la necesidad de establecer y estandarizar “reglas” orientadas a lograr un mínimo de controles orientados a reducir los márgenes de error en la administración de grandes organizaciones, incluyendo, por supuesto, las organizaciones estatales a fin de inhibir posibles actos de corrupción.

México, por supuesto, no ha sido ajeno a la implantación de sistemas de control interno a través de distintas normas y lineamientos dirigidos a las dependencias y entidades de la administración pública federal. Un ejemplo de esto se encuentra en el Acuerdo por el que se emitieron las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expidió el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno,⁸ publicado en el DOF el 12 de julio de 2010.⁹

Es posible encontrar términos comunes en los textos que tratan el concepto de control interno. Por ejemplo, que éste se trata esencialmente de un proceso que tiene por responsables a todos los integrantes de la organización; que está orientado a minimizar el riesgo de errores, fraudes o malversaciones; y que tiene como propósito establecer un grado de certeza “razonable” en la consecución de objetivos.

⁷ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), “*Marco Integrado de Control Interno*”, 2013, traducción a cargo del Instituto de Auditores Internos de España.

⁸ Serrano, 2016, s/p.

⁹ *Ídem*.

Resulta oportuno afirmar que el control interno es en sí mismo un medio y no un fin, por tanto, su implementación consiste y requiere que continuamente se lleven a cabo actividades de supervisión, monitoreo y evaluación de resultados.

Con lo antes señalado, puede afirmarse que un sistema de control interno constituye la primera “línea de defensa” en contra de actos que pongan en riesgo los recursos públicos y sugiere además la prevención de actos de fraude o corrupción.

De este modo, los fines del control interno en el ámbito de la administración pública se orientan a conformar “una parte de la estructura organizacional para ayudar al Titular, a la Administración y al resto de los servidores públicos a alcanzar los objetivos institucionales de manera permanente en sus operaciones” (ASF, 2014).¹⁰ Así, puede afirmarse que los objetivos convertidos del COSO y del MICI son prácticamente idénticos.

Sin embargo, en el caso de México, el sistema de control interno en las dependencias y entidades de la administración pública atiende a un objetivo aún superior que el que hasta aquí puede advertirse, ya que para la ASF el sistema de control interno forma parte de diez elementos de un modelo de gobernanza,¹¹ que son:¹²

¹⁰ Véase en internet (https://www.asf.gob.mx/Publication/62_Documentos_tecnicos)

¹¹ Alude al grado de cumplimiento del mandato de las instituciones públicas, lo que incluye el logro de sus objetivos y metas. Se considera que existe gobernanza cuando el aparato gubernamental, dentro de un marco de legalidad, genera resultados, entrega servicios de calidad o, de manera general, cumple con las expectativas ciudadanas. (Portal, 2016, p.8).

¹² Elaboración Guerrero Rizo, César Gilberto, con base en Portal, Juan Manuel, “Control Interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública”. *El Cotidiano*, México, Num.198, julio-agosto 2016,p.11.

<i>Modelo de gobernanza</i>	
1	Órgano de gobierno, Consejo de Administración o Titulares de Organizaciones
2	Planeación estratégica
3	Ética e integridad
4	Control interno
5	Administración de riesgos
6	Auditoría interna
7	Auditoría externa
8	Comité de Auditoría
9	Evaluación del desempeño
10	Transparencia y rendición de cuentas

De lo anterior se colige la pertinencia de comprender el control interno como elemento importante en el fortalecimiento de una cultura de integridad adoptada al interior de la administración pública para la prevención de riesgos. De este modo, la “utilidad” del control interno se orienta a la consolidación de esquemas de conducta e integridad. Se dirige, además, a establecer códigos de ética y de comportamiento como medidas preventivas orientadas a reforzar conductas deseables en el ejercicio de la función pública y, en su caso, corregir las indeseables y sancionarlas.¹³

El análisis diacrónico sobre las diversas disposiciones legales que han impulsado la implantación de controles internos en México comienza el 27 de septiembre del 2006, cuando se emitió el Acuerdo por el que se establecieron las normas generales de control interno en el ámbito de

¹³ Yalú Gutiérrez Mendoza, Martha Betsabet. “Los desafíos en el diseño e implementación de políticas institucionales de integridad”, en *El Cotidiano*, núm. 198, julio-agosto 2016.

la Administración Pública Federal. Más tarde, en 2008, se modificó el artículo 14 de dicho acuerdo para señalar que:

Los titulares de las dependencias, entidades y de la Procuraduría General de la República deberán informar a la Secretaría de la Función Pública y, en su caso, a los órganos de gobierno correspondientes, así como al Comité de Control y Auditoría, al finalizar cada ejercicio y a más tardar el 31 de mayo del año siguiente, el estado que guarda el control interno institucional, así como los avances más importantes efectuados al respecto, haciendo notar las situaciones relevantes que requieren de atención para mejorar los procesos de control y evitar su debilitamiento.¹⁴

Posteriormente, en 2010 se emitió el Acuerdo por el que se emitieron las *Disposiciones en Materia de Control Interno* y se expidió el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno*. Más tarde, el 2 de enero de 2013, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tiempo que se presentó la iniciativa de reforma constitucional para la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNAC).¹⁵ Un año antes, en 2012, se habían firmado las bases para el desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización con la intención de homologar las normas de la Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI). A ello siguió la creación, en 2015, del SNA el que, como señala Alicia Eguía, tiene como objetivo, entre otros, fortalecer los controles internos a disposición del Comité Coordinador del SNA para que éste emita recomendaciones no vinculatorias y se adopten medidas de fortalecimiento institucional para prevenir faltas administrativas, hechos de corrupción, mejoramiento del desempeño y del control interno.¹⁶

¹⁴ Visto en línea (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5034179&fecha=12/05/2008).

¹⁵ Serrano, 2016, s/p.

¹⁶ Eguía Casis, Alicia (2014). “Corrupción en México, Normativa para eliminarla y percepción ciudadana.”, en *Revista Ciencia Administrativa*, Número 1.

Es precisamente en el marco del SNA, que se articulan distintos subsistemas y acciones con la finalidad de dar cumplimiento al propósito del sistema: *combatir eficazmente a la corrupción*.¹⁷ Visto de manera desagregada, el SNA se compone de dos grandes enfoques: sanción y prevención y disuasión. La prevención y disuasión abarcan dos grandes actividades: la información pública y la fiscalización. De la fiscalización se desprenden tres funciones a cumplir: promoción y evaluación de control interno, promoción y control de integridad y la auditoría gubernamental.¹⁸ De esta manera podemos concluir que la implementación de control interno está inmersa en un sistema nacional de fiscalización que comprende no sólo al orden de gobierno federal sino también al estatal y municipal, que a su vez el Sistema Nacional de Fiscalización forma parte SNA articulando acciones de disuasión y prevención de fraudes y actos de corrupción.

FUENTES CONSULTADAS

- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), *Marco Integrado de Control Interno*, 2013, traducción a cargo del Instituto de Auditores Internos de España.
- Diego Bautista, Óscar (2007). *Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas: valores para un buen gobierno*. México: Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado en: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/58625>
- Eguía Casis, Alicia (2014). “Corrupción en México, Normativa para eliminarla y percepción ciudadana”, en *Revista Ciencia Administrativa*, Número 1.México. Recuperado en: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2014/09/04CA201401.pdf>
- Portal, Juan Manuel (2016). “Control Interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública”, en *El Cotidiano*, Núm.198. México. Recuperado en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/el-cotidiano/articu>

¹⁷ Consultado en línea (<http://SNA.org.mx/>).

¹⁸ ASF, Informe General Cuenta Pública 2013, México, ASF, 2015. p. 110.

lo/control-interno-e-integridad-elementos-necesarios-para-la-gobernanza-publica

- Quinaluisa Morán, Nancy Vanessa *et. al.* (2018). “El control interno y sus herramientas de aplicación entre COSO y COCO”, en *Cofin Habana*, Núm.12. Cuba. Recuperado en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2073-60612018000100018&lng=es&tlng=es
- Rivas Márquez, Glenda (2011). “Modelos contemporáneos de control interno. Fundamentos teóricos”, en *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 4, núm. 8. Venezuela. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=219022148007>
- Serrano Sánchez, Jesús Antonio (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* México: D3 Ediciones, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2009). “Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea”, en *Convergencia*, Núm.16. Recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100004&lng=es&tlng=es
- Yalú Gutiérrez Mendoza, Martha Betsabet (2016). “Los desafíos en el diseño e implementación de políticas institucionales de integridad”, en *El Cotidiano*, núm. 198. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32546809009.pdf>

Referencias electrónicas

- Auditoría Superior de la Federación (ASF), Documentos Técnicos. Recuperado en: https://www.asf.gob.mx/Publication/62_Documentos_tecnicos
- DOF, 2006. Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se establecen las Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal, publicado. Recuperado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5034179&fecha=12/05/2008

Sistema de Mejora Regulatoria

Gracia Itzana Villagómez Ramírez

MARCO CONCEPTUAL

La palabra “regulación” viene del latín *regulatio*, que significa “acción y efecto de controlar”.¹ La palabra “mejora”, por su parte, proviene del latín *meliorare* que tiene, entre otras acepciones la de “hacer mejor”.² De lo anterior, se puede inferir que por mejora regulatoria se entiende toda acción de control dirigido a mejorar. Así, la mejora regulatoria es considerada una política pública que tiene por objeto establecer “soluciones específicas acerca de la forma en que deben ser abordados los asuntos públicos determinados en la agenda pública”.³

En el ámbito público, la mejora regulatoria se puede definir como:

Una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para

¹ Consultado en el Diccionario Etimológico Español en línea.

² Consultado en el Diccionario Etimológico Español en línea.

³ Acuña, Juan Manuel. Coautor del Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México, Poder Judicial de la Federación y Consejo de la Judicatura Federal. 1a. ed. 24 de abril de 2014, México, p. 1013,

su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.⁴

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) señala que la gobernanza regulatoria significa la visión general sobre la regulación, incluyendo la estructura del gobierno y la interacción entre éste y las entidades no gubernamentales.

El origen de la mejora regulatoria se encuentra en la crisis de 1929. Sin embargo, fue hasta la década de 1980 cuando se comenzaron a implementar en México reformas estructurales para contener las crisis económicas derivadas del excesivo endeudamiento. Dentro de los planes adoptados entonces se encuentra el Consenso de Washington, con el que distintos países se comprometieron a adoptar medidas para mejorar el marco regulatorio institucional y promover la apertura de su economía a otros países. Dentro de las reformas que ahí se impulsaron destaca la promulgación de leyes de administración y control gubernamentales, de fomento a la movilidad de capitales y las tendencias a disminuir los aranceles.⁵

Entre las primeras acciones para implementar la mejora regulatoria en nuestro país se encuentra el Acuerdo emitido el 9 de febrero de 1989 por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, por el que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) debía proceder a revisar el marco regulatorio de la actividad económica

⁴ Antecedente 2 del Convenio marco de colaboración en materia de mejora regulatoria para incentivar la productividad y el desarrollo económico de México, que celebran la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C. (AMSDE), celebrado en fecha 12 de marzo de 2013, p. 1. Consultado en línea (<http://www.cofemer.gob.mx/convenios/Convenio%20AMSDE-COFEMER.pdf>)

⁵ Carballo, Camacho, Terán (2012). Reforma Regulatoria en América Latina, Introducción: Mejora Regulatoria y competitividad en América Latina, México: CO-FEMER, pp. 7-9.

nacional. Derivado de dicho acuerdo se instrumentó el primer programa de desregulación económica y se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE).⁶

Posteriormente, en el año 2000, mediante una adición a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y se introdujeron distintas disposiciones para regular actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal, con excepción de lo relativo a las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina.

En el ámbito local, en Guanajuato se emitió en 2007 la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato que define en su numeral 3, fracción V, a la mejora regulatoria como

[e]l conjunto de acciones jurídico-administrativas que tienen por objeto eficientar el marco jurídico y los trámites administrativos para elevar la calidad de la gestión pública en beneficio de la población; facilitar la apertura, operación y competencia de las empresas; fomentar la inversión y generación de empleos; y lograr la transparencia, consulta y justificación de las decisiones regulatorias.

El artículo 13 de la ley en cita estipula, por su parte, el alcance e integración de un Programa Estatal de Mejora Regulatoria.⁷

Vale la pena destacar que, el 20 de noviembre de 2012, la OCDE emitió diversas recomendaciones al Estado Mexicano en materia de gobernanza regulatoria. En términos generales, concluyó que si bien se han realizado esfuerzos significativos por parte de las diferentes instituciones gubernamentales aún existe una brecha amplia para lograr su implementación a nivel nacional. De manera particular, en el punto 13 del rubro de “Evaluación y recomendaciones” de las políticas a nivel subnacional, refirió que deben crearse y fortalecerse instituciones y capaci-

⁶ Antecedentes de la COFEMER, 2010.

⁷ Es de resaltar que dicha normativa ha sido adecuada con el paso del tiempo al contexto social para una gobernanza regulatoria a nivel subnacional, y sus efectos han sido tales, que se encontrarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2018.

dades para apoyar la reforma regulatoria en los Estados y municipios y aumentar el grado de compromiso político con la calidad regulatoria.⁸

A septiembre de 2014, sólo veinticinco entidades federativas contaban con una ley de mejora regulatoria y cinco más contaban con leyes que establecían estrategias en la materia. Únicamente para nueve de las leyes referidas en primer término se había generado el correspondiente reglamento y, aunque en ellas fueron identificados objetivos comunes, existía la necesidad de establecer nuevas estrategias para permear la política pública a nivel estatal y municipal.⁹

Entre los esfuerzos hechos por México que han sido destacados por la OCDE se incluye la presentación, el 25 de octubre de 2016, de la iniciativa de Ley Federal de Mejora Regulatoria. En su Exposición de Motivos se señaló la importancia del tema para el país: la mejora regulatoria constituye –se dijo entonces– un pilar fundamental de la estructura económica y las relaciones sociales en México.¹⁰

Por su parte, el 4 de abril de 2017 fue presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato la iniciativa de Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de Guanajuato y sus Municipios. En dicho documento se destacó la creación de una Ventanilla Única Nacional que permitiría alinear las acciones relacionadas con la acción de Gobierno Abierto, íntimamente relacionadas con la Transparencia y la Rendición de Cuentas.¹¹ Ahí se señaló que la simplificación adminis-

⁸ OCDE, Revisión de la OCDE sobre Reforma Regulatoria México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria. Informe de las Principales conclusiones, OECD Publishing, 2012, p. 20.

⁹ OCDE (2016). *El ABC de la Mejora Regulatoria para las Entidades Federativas y los Municipios: Guía Práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos*, pp. 48-50.

¹⁰ Iniciativa presentada por el diputado Otniel García Navarro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en la Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4646-VI, del 25 de octubre de 2016.

¹¹ Iniciativa disponible a través de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato, Legislatura LXIII. Véase en línea (<http://www.congresogto.gob.mx/gacetitas/2046/iniciativa>).

trativa contemplada en la Ley permitiría que los ciudadanos accedieran a la información de todos los servicios públicos y que se implementara la digitalización e interoperabilidad que, a mediano plazo, permitirían alinear al Estado de Guanajuato con la estrategia nacional de la Ventanilla Única Nacional impulsada por la Secretaría de la Gestión Pública, la Alianza de Contralores de la Federación y Entidades Federativas y la COFEMER.

En ese mismo año, la importancia de la política de mejora regulatoria fue elevada a rango constitucional a través del decreto de reforma y adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el DOF el 5 de febrero de 2017, en el cual se estableció en el artículo 25, último párrafo, que:

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Mediante ese decreto se reformó además el artículo 73, fracción XXIX-X, dotando al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general que estableciera los principios y bases a los que deberán sujetarse los distintos órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria.

El Ejecutivo Federal presentó el 11 de diciembre de 2017 ante la Cámara de Diputados la Iniciativa sobre la Ley General de Mejora Regulatoria y propuso la derogación de diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Dicha iniciativa, una vez dictaminada por la Comisión de Economía, fue aprobada el 6 de marzo de 2018 en la Cámara de Origen. El 18 de mayo siguiente, después de su aprobación en la Cámara de Senadores, fue publicada como ley en el DOF.

La nueva Ley General de Mejora Regulatoria:

- Establece una política de mejora regulatoria en los Poderes Legislativo y Judicial, organismos con autonomía constitucional, de los órdenes federal o local, y empresas productivas del estado.
- Crea un Sistema Nacional de Mejora Regulatoria que tiene por objeto coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno¹² y que debe integrarse por: I. El Consejo Nacional de Mejora Regulatoria; II. La Estrategia; III. La Comisión Nacional; IV. Los Sistemas de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas; V. Los Sujetos Obligados, y VI. El Observatorio.¹³
- Establece un Consejo Nacional de Mejora Regulatoria como instancia responsable de coordinar la política nacional de mejora regulatoria y que se integra por: I. El Titular de la Secretaría de Economía, quien lo preside; II. El titular de la Secretaría de Gobernación; III. El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; IV. El titular de la Secretaría de la Función Pública; V. El titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; VI. Un representante de la Presidencia de la República; VII. El presidente del Observatorio; VIII. Cinco presidentes de los sistemas estatales de mejora regulatoria y IX. El Comisionado de la Comisión Nacional, quien funge como Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional.¹⁴
- Modifica la denominación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) por la de Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), y la dota de un Comisionado en la materia con atribuciones en el ámbito federal y nacional. Desde su establecimiento en mayo de 2018 la COFEMER ha tenido como objetivo promover la mejora de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios, así como la transparencia en la elaboración y aplicación de los mismos, procurando que éstos generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio

¹² Artículo 9 de la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.

¹³ Artículo 10 de la Ley General de Mejora Regulatoria.

¹⁴ Artículo 14 de la Ley General de Mejora Regulatoria.

para la sociedad. No obstante, dicha Comisión sigue siendo un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía únicamente técnica y operativa.¹⁵

- Regula la creación de distintas herramientas del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria como la Agenda Regulatoria, el análisis de impacto regulatorio, los Programas de Mejora Regulatoria, la Información Estadística y Evaluación, un Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria, así como un catálogo Nacional de Regulaciones que se integra, a su vez, por el Registro Nacional de regulaciones, los Registros de trámites y Servicios, el Expediente Único para Trámites y Servicios, el Registro Nacional de Visitas Domiciliarias y la Protesta Ciudadana.

No cabe duda que el camino que ha transitado la instauración de la política pública en materia de mejora regulatoria en México ha sido largo. En ese sendero ha coincidido con el SNA, pues la mejora de los trámites y servicios a nivel nacional no solo incentiva la inversión, sino que con la simplificación de los procedimientos se favorece el control interno y, hacia afuera de la administración, la rendición de cuentas. Aunado a lo anterior, la implementación de esta política, junto con la aplicación de la LGRA permitirá prevenir y, en su caso, sancionar a aquellos servidores públicos o particulares que, en el ejercicio de sus atribuciones, infrinjan la normatividad.¹⁶

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Ya lo refería el expresidente de la República, Enrique Peña Nieto, en la ceremonia de promulgación de la ley general el 18 de mayo de 2018, en la que expresó:

¹⁵ Artículo 23 de la Ley General de Mejora Regulatoria.

¹⁶ Título cuarto, De las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.

Esta ley es un antídoto [...] contra la poca transparencia o la opacidad, contra la corrupción, contra la arbitrariedad, contra la ineficacia, contra la incongruencia y la falta de ética en el servicio público [...] estoy convencido que el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria [...] junto con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, serán tres pilares del servicio público en el siglo XXI.¹⁷

De esta forma, la adopción de políticas, estrategias y acciones en materia de mejora regulatoria tiene como propósito fundamental consolidar instituciones públicas eficientes, reduciendo el actuar discrecional de los servidores públicos en todos los órdenes de gobierno y estableciendo un marco normativo que permita regular la calidad en los trámites y servicios, en beneficio de la sociedad y con base en su evaluación, actualización y simplificación. Lo cual se traduce en una adecuada aplicación de los recursos públicos humanos, materiales y económicos, bajo los principios prescritos por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, con base en un enfoque sistémico, pretende incentivar el desarrollo económico de nuestro país.

ESTATUS

El Foro Económico Mundial, en su edición 2018, relacionó la competitividad con la productividad, infraestructura y sistema financiero, entre otros rubros. México, en la edición 2018 del Índice Global de Competitividad ocupó el lugar 46 con una puntuación de 64.6, lo que significó una mejora considerable en relación con el resultado del año previo (en el que obtuvo el número 51 de 137 economías nacionales evaluadas).¹⁸

¹⁷ Presidencia de la República, Comunicado de fecha 18 de mayo de 2018, se puede encontrar en línea (<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/promulga-el-presidente-enrique-pena-nieto-la-ley-general-de-mejora-regulatoria>).

¹⁸ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2018*. pp. xi, 14 y 31.

Esa mejora notoria en la competitividad del país coincidió con la implementación de la Política Nacional de Mejora Regulatoria en México y con la emisión de la Ley General de la materia que estableció el marco normativo aplicable en los tres órdenes de gobierno. Es destacable también que la CONAMER haya difundido diversos proyectos de reforma constitucional y de la Ley Modelo Estatal¹⁹ antes de la aprobación de dicha Ley General.

El Estado de Guanajuato es una de las pocas entidades que ya cuenta con una nueva Ley de Mejora Regulatoria, emitida el 24 de septiembre de 2018 y que entró en vigor en enero de este año.

Sin embargo, en lo general, quedan varias tareas pendientes para el establecimiento de un verdadero Sistema Nacional de Mejora Regulatoria. Por ejemplo, la emisión por parte del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria de diversos instrumentos normativos, entre los que destacan los Lineamientos generales para implementación del análisis de impacto regulatorio, el Manual del Análisis de Impacto Regulatorio, los Lineamientos del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), los Lineamientos del Programa de Reconocimiento y Operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (PROSARE) y los Lineamientos del Programa de Simplificación de cargas administrativas (SIMPLIFICA), por mencionar algunos.

Aunado a lo anterior, los sujetos obligados deberán de crear instancias responsables para coordinar las acciones con recursos humanos y presupuestales suficientes para operar y dar cumplimiento a sus atribuciones y obligaciones legales.

De una revisión realizada a los plazos contemplados en los artículos transitorios de la ley general, y considerando el tiempo establecido para la implementación de la herramienta tecnológica del Catálogo Nacional

¹⁹ Gutiérrez Caballero, Mario Emilio (2016). “Reforma Constitucional y Sistema Estatal de Mejora Regulatoria”, 36ª Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria, Morelia, Michoacán.

de Regulaciones, Trámites y Servicios,²⁰ tomará 5 años que el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria se encuentre en pleno funcionamiento.

FUENTES CONSULTADAS

- Acuña, Juan Manuel. Coautor del *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México, Poder Judicial de la Federación y Consejo de la Judicatura Federal. 1a. ed. 24 de abril de 2014, México. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3633/20.pdf>
- COFEMER, 2010. Antecedentes de la COFEMER. Recuperado en: <http://www.cofemer.gob.mx/ContenidoPrintable.aspx?contenido=86>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Carballo, Camachoy (2012). *Reforma Regulatoria en América Latina*. México: COFEMER. Recuperado en: http://www.cofemer.gob.mx/images/cofemer/ReformaRegulatoria_AL.pdf
- Congreso del Estado de Guanajuato. Recuperado en: <http://www.congreso-gto.gob.mx>
- COFEMER. 2013. Convenio marco de colaboración en materia de mejora regulatoria para incentivar la productividad y el desarrollo económico de México, que celebran la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C. (AMSDE). Recuperado en: <http://www.cofemer.gob.mx/convenios/Convenio%20AMSDE-COFEMER.pdf>
- Diccionario Etimológico Español en línea. Recuperado en: <http://etimologias.dechile.net/>
- OCDE. El ABC de la Mejora Regulatoria para las Entidades Federativas y los Municipios: Guía Práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos. Recuperado en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/abc-manual-for-regulatory-reform-spanish-version.pdf>
- Gaceta de la Cámara de Diputados. Recuperado en; <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

²⁰ Regulado en el artículo 38 de la Ley General de Mejora Regulatoria, y en el cual se señala que se tratará de una herramienta tecnológica que compilará todas las regulaciones trámites y servicios de los sujetos obligados, y cuya información será vinculante.

- Gaceta del Congreso del Estado de Guanajuato. Recuperado en: <http://www.congresogto.gob.mx/gacetitas/2046/iniciativa>
- Gaceta del Senado. Recuperado en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=q>
- COFEMER. Reforma Constitucional y Sistema Estatal de Mejora Regulatoria, 36ª Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria, Morelia, Michoacán, 2016. Recuperado en: [http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/20167211153PRESENTACION%201%20\(PRIMER%20PARTICIPANTE%20CONFERENCISTA\)%20MARIO%20EMILIO%20GUTIERREZ.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/20167211153PRESENTACION%201%20(PRIMER%20PARTICIPANTE%20CONFERENCISTA)%20MARIO%20EMILIO%20GUTIERREZ.pdf)
- Camara de diputados. Recuperado en: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/index.htm>
- Camara de diputados. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGMR_180518.pdf
- Gaceta Parlamentaria. Iniciativa disponible a través de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato, Legislatura LXIII. Recuperado en: <http://www.congresogto.gob.mx/gacetitas/2046/iniciativa>
- Gaceta Parlamentaria. Iniciativa presentada por el diputado Otniel García Navarro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en la Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4646-VI, del 25 de octubre de 2016. Recuperado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Gutiérrez Caballero, Mario Emilio (2016). “Reforma Constitucional y Sistema Estatal de Mejora Regulatoria”, 36ª Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria, Morelia, Michoacán
- Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, Guanajuato, México, 2007.
- Ley General de Mejora Regulatoria, México, 2018.
- OCDE (2012), Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria. Informe de las Principales conclusiones, OCDE. Recuperado en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/revisionesdelaocdesobrerreformaregulatoria.htm>
- Presidencia de la República, Comunicado de fecha 18 de mayo de 2018. Recuperado en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/promulga-el-presidente-enrique-pena-nieto-la-ley-general-de-mejora-regulatoria>

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2018*, pp. xi, 14 y 31.
Recuperado en: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

Fuentes Recomendadas

CONAMER, Recuperado en: <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/cofemer-79037>

El Economista. Recuperado en: Instalan el primer Centro de Mejora Regulatoria del país, <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Instalan-el-primer-Centro-de-Mejora-Regulatoria-del-pais-20180928-0008.html>

OCDE. Recuperado en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

Programa de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria. Recuperado en: <http://mejoraregulatoria.gob.mx/>

Diario Oficial de la Federación. Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006. Recuperado en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21550/PRG3.pdf>

Sistema del Servicio Civil de Carrera

Gracia Itzana Villagómez Ramírez

MARCO CONCEPTUAL

El servicio civil de carrera es un sistema de administración de personal en el servicio público y una respuesta a la necesidad de contar con mayor calidad, modernización y eficiencia.¹ Como sistema normativo encuentra su fundamento en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

¹Valenzuela, 2012. p. 50.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal fue emitida el 10 de abril de 2003 y a 15 años de su promulgación continúa vigente. En su artículo 2 se define el Sistema del Servicio Profesional de Carrera como: Un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

De acuerdo con dicha Ley, la dirección del Servicio Profesional de Carrera depende del titular del Ejecutivo Federal, es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y establece que cada dependencia será responsable de los siguientes 7 subsistemas:²

- Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
- Subsistema de Ingreso.
- Subsistema de Desarrollo Profesional.
- Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- Subsistema de Separación.
- Subsistema de Control y Evaluación.

No obstante los objetivos de profesionalización del servicio público contenidos en la ley, la percepción de la ciudadanía en relación con este sistema no ha sido especialmente positivo y distintos especialistas se han pronunciado sobre la necesidad de su reestructura e inclusive la de una nueva ley a fin fortalecer el Servicio Profesional de Carrera.

La Red por la Rendición de Cuentas (RRC) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) han señalado que la base de la Política Nacional Anticorrupción descansa en 4 ejes fundamentales: 1. Profesionalización, 2. Financiamiento de responsables, 3. Puntos de

²Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, 2006.

contacto y 4. Corrupción en redes.³ Sobre el primer rubro, estas instituciones han puntualizado que los criterios de ingreso, ascenso y permanencia deben de basarse en aspectos meritocráticos con base en las 5 políticas específicas que a continuación se señalan:

- Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público.
- Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal.
- Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción.
- Establecer mecanismos de vigilancia y criterios de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado.
- Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.⁴

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

El Estado de Guanajuato ha regulado en su Ley Orgánica del Poder Ejecutivo un apartado denominado “Bases Generales para el Servicio Civil de Carrera”. En el que establece su finalidad en los siguientes términos:

Artículo 94. El servicio civil de carrera tendrá como finalidad fomentar la vocación en el servicio y promover la formación constante del personal.

³ Hacia una política nacional anticorrupción, bases para una discusión pública (documento preliminar, versión ejecutiva), Rendición de Cuentas (RRC) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, junio de 2018, p. 13.

⁴ *Ídem.*

La permanencia en el servicio civil de carrera estará sujeta a la evaluación del desempeño de los servidores públicos, así como de sus resultados.⁵

Se considera que su finalidad debe ser más ambiciosa y promover la eficiencia en el servicio público, con base en un servicio profesional o civil de carrera incluyente, que se traduzca en un proyecto de vida que permita que los servidores públicos se desarrollen profesional y personalmente.

ESTATUS

La creación del SNA y otros sistemas derivados de las reformas estructurales promovidos por el entonces presidente Enrique Peña Nieto han motivado la adecuación y renovación del marco normativo nacional. Es por ello que, aunado a las observaciones realizadas por la RRC y el CIDE que se han señalado, se estima que existen otras áreas de oportunidad para el Servicio Profesional de Carrera a fin de garantizar no solo la igualdad de oportunidades sino también posibilitar las condiciones para que esa igualdad suceda. En ello, parece fundamental la implementación de tecnologías que favorecan el control y seguimiento del sistema civil de carrera desde el proceso de reclutamiento, ingreso, promoción o asenso, permanencia, separación o conclusión y de reconocimiento y estímulos al desempeño. Es igualmente importante establecer condiciones para dar cumplimiento de manera progresiva a lo establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁶ y brindar espacio para su ingreso y desarrollo profesional en la admi-

⁵Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, México, 2018.

⁶Iniciativas promovidas por el Lic. Enrique Peña Nieto, Ejecutivo Federal, por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Leyes Generales para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, de Población, de Protección Civil; así como las Leyes de Asistencia Social, del Impuesto sobre la Renta, del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, y los Códigos Penal Federal, Nacional de Procedimientos Penales, recibida del presidente de la República en la

nistración pública o, inclusive, promover protocolos sobre paridad de género entre hombres y mujeres en las convocatorias, como lo realizó la otrora Procuraduría General de la República, a través del Consejo de Profesionalización.⁷

Finalmente, se estima que el reto es permear la creación del Sistema del Servicio Profesional o Civil de Carrera en las diferentes instancias gubernamentales, con el objeto de que llegue a otras estructuras como es el caso del Municipio, que por su renovación periódica no ha podido consolidar una política que permita la permanencia y estabilidad laboral. Algo similar debe ocurrir en el caso de los órganos autónomos e inclusive en aquellas instancias de nueva creación como es la Secretaría Ejecutiva del SNA.

FUENTES CONSULTADAS

Banco Interamericano de Desarrollo, *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*, 2014, Recuperado en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6620/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-M%C3%A9xico.pdf?sequence=1>

FGR, 2018. Establece la PGR paridad entre mujeres y hombres en el ingreso al Servicio Profesional de Carrera. Recuperado en: <https://www.gob.mx/pgr/articulos/establece-la-pgr-paridad-entre-mujeres-y-hombres-en-el-ingreso-al-servicio-profesional-de-carrera>

Guerrero Orozco, Omar (2015). “Los avances del México Contemporáneo: 1955-2015”, Servicio Civil de Carrera en México, Origen y Evolución, tomo III. La Política y la Administración Pública. México. Recuperado en: http://omarguerrero.org/articulos/Servicio_civil.pdf

sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de julio de 2018 (<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/jul/20180720-I.pdf>).

⁷ Véase “Establece la PGR paridad entre mujeres y hombres en el ingreso al Servicio Profesional de Carrera”, de fecha 6 de junio de 2018 (<https://www.gob.mx/pgr/articulos/establece-la-pgr-paridad-entre-mujeres-y-hombres-en-el-ingreso-al-servicio-profesional-de-carrera>).

- Rendición de Cuentas (RRC) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Hacia una política nacional anticorrupción, bases para una discusión pública (documento preliminar, versión ejecutiva). México, junio de 2018. Recuperado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-Versio%CC%81n-Ejecutiva-180618.pdf>
- Gaceta Parlamentaria (2018). Iniciativas que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Leyes Generales para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, de Población, de Protección Civil; así como las Leyes de Asistencia Social, del Impuesto sobre la Renta, del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, y los Códigos Penal Federal, Nacional de Procedimientos Penales, recibida del presidente de la República en la sesión de la Comisión Permanente. Recuperado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/jul/20180720-I.pdf>
- Pardo, María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Auditoría Superior de la Federación, serie: Cultura de la Rendición de cuentas, No. 8, México, 2015. Recuperado en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf,
- El Servicio Profesional de Carrera en México: de la Tradición al Cambio, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, México, 2005. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177002.pdf>
- Valenzuela Viramontes, Omar (2012). *El Servicio Civil de Carrera en el Estado de Guanajuato, Análisis, resultados y retos*. México: Universidad de Guanajuato-Porrúa.

Fuentes de consulta recomendadas

- Romero Mendoza, David Augusto, “El servicio civil de carrera en México. Un análisis de instrumentos y valores, el caso Guanajuato”, tesis para obtener el grado de Maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno. Recuperado en: <http://www.repositorio.ugto.mx/bitstream/20.500.12059/361/1/413183.pdf>
- Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración. Servicio Civil de Carrera. Recuperado en: <https://bolsascc.guanajuato.gob.mx/index.php>

CAPÍTULO CUARTO

SOPORTE

DISUASIVO-PREVENTIVO

Declaración 3 de 3

Joanna Camacho López

MARCO CONCEPTUAL

La Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos¹ en 1996, incluyó la declaración patrimonial de los servidores públicos como una de las herramientas para el combate a la corrupción. México ratificó dicha Convención el 27 de mayo de 1997 sin reserva.² En el artículo tercero de esa Convención, los Estados Parte convinieron la implementación de “[...] Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda [...]”.

En el marco de la Convención señalada se elaboraron distintas leyes modelo para el combate a la corrupción. En este grupo destaca la Ley Modelo de Establecimiento de Normas de Conducta para el Correcto, Honorable y Adecuado Desempeño de las Funciones Públicas. Su autor

¹ En lo subsecuente OEA.

² Villanueva, p. 423.

fue Luciano Parejo Alfonso³ y estableció, entre otros aspectos, las directrices que regulan la declaración de bienes y derechos de los servidores públicos, así como los sujetos obligados a formular el registro de bienes y derechos patrimoniales. De igual modo determinó los elementos integrantes de la declaración patrimonial, incluyendo, entre otros: I) Los bienes, derechos y obligaciones patrimoniales poseídas; II) Los valores o activos financieros negociables; III) Las participaciones en empresas y entidades mercantiles; y IV) El objeto social de cualquier clase de empresa o entidad en las que se tengan intereses. La Ley especificó también los tipos de declaraciones a rendir y sus formalidades.

La Ley Modelo sobre Declaración de Ingresos y Pasivos y Activos, por su parte, es de la autoría de Julio Roberto Piza Rodríguez⁴ y regula la naturaleza, elementos y características esenciales de las declaraciones como una herramienta para combatir la corrupción y reducir los efectos nocivos de ésta sobre la moral y la ética públicas. Según esta ley, la declaración corresponde también a “los funcionarios que celebren contratos con el Estado [...] y comprenderán ingresos, activos y pasivos para identificar el incremento de su patrimonio y su justificación”.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁵ persigue como finalidades promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.⁶ De acuerdo con Víctor Rojas Amandí, la Convención estableció cinco tipos de instrumentos normativos para favorecer la lucha contra la corrupción: el establecimiento de medidas preventivas; el compromiso de tipificar cierto tipo de delitos; el establecimiento de jurisdicciones es-

³ Véase al respecto en línea (http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate_docs/Dr._Luciano_Parejo_Alfonso.htm).

⁴ Puede consultarse en línea (http://oas.org/juridico/spanish/ley_modelo_declaracion_activos.htm).

⁵ Véase al respecto en línea (<http://www.unodc.org/>).

⁶ Artículo 1, inciso c) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada del 9 al 11 de diciembre de 2013, en Mérida Yucatán (https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf).

peciales y eficientes procesalmente; la cooperación internacional; y recuperación de activos.⁷ Según este autor, la medida preventiva de mayor alcance consiste en el respeto de los principios del Estado de derecho, del imperio de la ley, de la debida gestión de los asuntos públicos, de la integridad, de la transparencia y de la obligación de rendir cuentas.

Para Ernesto Villanueva, las declaraciones de situación patrimonial son el medio para obtener y mantener actualizada la información patrimonial de los servidores públicos, de tal manera que ofrezca elementos de juicio sobre la racionalidad que guarda la evolución de su patrimonio.⁸

En el ámbito nacional, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, estableció con claridad como una obligación de todo servidor público la de presentar con oportunidad y veracidad las distintas declaraciones de situación patrimonial.⁹ Esta obligación obtuvo rango constitucional a partir de la reforma constitucional de 27 de mayo del 2015, cuyo decreto reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ en materia de combate a la corrupción. En el artículo 108 de nuestra Carta Magna se adicionó un último párrafo que consagró que: “[...] 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.”

La movilización ciudadana llevó un paso adelante la obligación de rendir declaración patrimonial por parte de los servidores públicos a tra-

⁷ Rojas, p. 170.

⁸ *Ídem.* p. 430.

⁹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002 y abrogada a partir del 19 de julio de 2017 por Decreto publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.

¹⁰ Véase artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado mediante 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 DOF el 27 de mayo de 2015

vés de la iniciativa 3 de 3,¹¹ que tuvo por objeto reconstruir la confianza ciudadana en la clase política a través de la publicación voluntaria por parte de los políticos de sus declaraciones (patrimonial, de intereses y fiscal) y, con ello, mejorar los instrumentos de control y seguimiento de su situación patrimonial, así como la de altos funcionarios públicos, para lo cual se propuso un sistema público de registro y seguimiento.

Con este antecedente se emitieron¹² dos leyes medulares del SNA: la Ley General del SNA¹³ y la LGRA. En relación con la declaración 3 de 3, la primera de ellas establece, en su artículo 48, que el Comité Coordinador del SNA emitirá las bases para el funcionamiento de la PND que estará conformada con el Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

El artículo Tercero Transitorio de la LGRA previó, a su vez, que en tanto el Comité Coordinador del SNA determinara los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno habrían de presentar sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley General se utilizaran en el ámbito federal.

Esta ley estableció como falta administrativa no grave de los servidores públicos la omisión de “[...] Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley; [...]”, y reguló dentro de los “mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas” la declaración 3 de 3 (aunque resulta destacable que no se estableció ninguna consecuencia para la omisión de presentar la declaración fiscal).

No cabe duda que con la reforma constitucional se reconstruyeron las bases de las responsabilidades administrativas de los servidores pú-

¹¹ Consúltese en línea (http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley-3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf).

¹² Véase en línea (<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/jun/20160616-VI.pdf>).

¹³ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción publicada en el DOF el 18 de Julio del año 2016.

blicos y se destacó la obligación de éstos de presentar declaraciones de índole patrimonial, de conflicto de intereses y constancias de presentación de la declaración fiscal. Todo ello, como parte central del compromiso que a cada servidor público corresponde para con la transparencia y la rendición de cuentas.

En este tenor, el artículo 32 de la LGRA establece que:

[...] Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia [...]

Así, la obligación de rendir las tres declaraciones a las que se ha hecho referencia se encuentra a cargo de cualquier servidor público, ya sea de elección popular, mando medio o superior. El artículo 33 de la Ley citada en último lugar regula el procedimiento y plazos para el registro de cada una de dichas declaraciones:

- i. Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
 - a) Ingreso al servicio público por primera vez.
 - b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo.
- ii. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.
- iii. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión.

En el caso de la presentación de la declaración fiscal, el artículo 32 de la multicitada ley establece que se trata de la declaración fiscal anual,

según la definición que de ésta se haga en la normatividad de la materia. Además, se establece que el control de la PND corresponderá a la Secretaría Ejecutiva del SNA y consagra el principio de publicidad de las declaraciones; a la par, establece las facultades que, en relación con el cumplimiento de la obligación de presentación de las distintas declaraciones corresponde a los órganos internos de control de los distintos entes públicos a efecto de verificar su cumplimiento.¹⁴

ESTATUS

De conformidad con lo aprobado en la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del SNA el pasado 13 de septiembre de 2018,¹⁵ ha quedado determinado que se hará pública prácticamente toda la información de los servidores públicos contenidas en las tres declaraciones a que están obligados los servidores públicos a presentar. Lo anterior, excepción de aquello que pueda poner en riesgo al servidor o a sus dependientes o familiares, o bien, que con ello se transgreda su derecho a la privacidad. Esto fue aprobado a propuesta del Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (y contrario a lo sugerido por el INAI, que propuso hacer pública prácticamente en un 100% la información de los servidores públicos, así como de sus dependientes económicos y terceros relacionados).

Dentro de los retos pendientes en la materia, se señaló la incorporación, en la versión actual de DeclaraNet, de los campos adicionales patrimoniales y de intereses que quedaron aprobados en dicha sesión, por lo que se tendría que crear el DeclaraNet SNA. Éste, según se señaló en esa sesión ordinaria, tendría que ser para los tres niveles de gobierno, cada uno de los Poderes y Organismos Constitucionales Autónomos y,

¹⁴ Véase artículos 26 al 48 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el DOF el 18 de julio del año 2016.

¹⁵ Véase en línea (<https://cpc.org.mx/2018/09/16/resumen-de-lo-aprobado-en-la-3ra-sesion-ordinaria-del-comite-coordinador-del-sistemanacionalanticorrupcion/>)

a menos de que algún ente público pudiera demostrar que su sistema cumple con los estándares establecidos para el DeclaraNet SNA (en cuyo caso podría seguir usándolo), resulta obligatorio para cualquier ente público.

Derivado de lo anterior, se publicó en el DOF del 16 de noviembre de 2018 el acuerdo por el que el Comité Coordinador del SNA emitió el formato de declaraciones de situación patrimonial y de intereses, y expidió las normas e instructivo para su llenado y presentación.¹⁶

En este acuerdo se estableció básicamente que el formato ahí contenido tendría que ser utilizado por los servidores públicos de manera obligatoria al presentar sus declaraciones en “cuando se encuentre operable” (esto es, una vez que sea técnicamente posible la interoperabilidad de los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, a la que hace referencia la fracción I del artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, con la PND del SNA).

FUENTES CONSULTADAS

Acuerdo por el que el Comité Coordinador del SNA da a conocer la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Acuerdo por el que el Comité Coordinador del SNA emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por la Organización de los Estados Americanos.

Dictamen de la Iniciativa de Ley General de Responsabilidades.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

¹⁶ Consúltense en línea (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5544152&fecha=16/11/2018)

- Ley Modelo de Establecimiento de Normas de Conducta para el Correcto, Honorables y Adecuado Desempeño de las Funciones Públicas.
- Ley Modelo sobre Declaración de Ingresos y Pasivos y Activos, por Parte de Quienes Desempeñan Funciones Públicas.
- Márquez Gómez, Daniel (2017). *El Marco Jurídico de la Operación del Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.
- Rojas Amandí, Víctor. *Los Tratados Internacionales sobre Corrupción*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/8.pdf>
- Villanueva, Ernesto. *Publicidad de las Declaraciones Patrimoniales de los Servidores Públicos: Una Reflexión Comparativa*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/24.pdf>.

Fuentes de consulta recomendadas

- Comité de Participación Ciudadana. Recuperado en: <https://cpc.org.mx>
- DOF. Recuperado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5544152&fecha=16/11/2018
- INICIATIVA #3de3. Recuperado en: <https://www.3de3.mx/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado en: <http://www.unodc.org/>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). Recuperado en: <https://www.oas.org/es/>

Proceso de Entrega-Recepción

Joanna Camacho López

MARCO CONCEPTUAL

De acuerdo con López Ayllón y Merino, rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien; es una acción subsidiaria de una responsabilidad previa y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a aquella primera responsabilidad. Así pues, de acuerdo con estos autores, aun en la concepción más elemental de la rendición de cuentas hay siempre, al menos: a) dos sujetos involucrados; b) un asunto sobre el que se rinde cuenta (relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto, en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho); y c) un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto en relación con el cumplimiento de tal obligación.¹

Para Ávila Katz,² los procesos de entrega – recepción constituyen una herramienta para que las instituciones del sector público asuman responsabilidad por su gestión, rindan cuentas de ella y, con ello, ase-

¹ López y Merino, pp. 1-2.

² Avila Katz, Raúl (1983). “La necesidad de dar formalidad a la entrega y recepción de las oficinas públicas” (pp.391-400), en *Revista de Administración Pública*, Núm. 54.

guren la eficacia, calidad y continuidad del servicio público a fin de evitar la retención, pérdida, destrucción arbitraria o sustracción de información pública generada por quienes dejan la función. Ello, además, abona a la evaluación del desempeño y permite la programación de mejoras en el servicio.

El artículo 7 de la LGRA señala que:

[...] Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices: I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones, [...]

Relacionado con lo anterior, la multireferida LGRA establece en el artículo 49, fracción VII que: [...] Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes: VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables [...].

Por otra parte, los Lineamientos Generales para la regulación de los procesos de entrega-recepción y de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal³ regulan los procesos de entrega-recepción y de rendición de cuentas de la información, asuntos, programas, proyectos, acciones, compromisos y recursos a cargo de las:

³Véase artículo 1 primer párrafo de los Lineamientos Generales para la regulación de los procesos de entrega-recepción y de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal, publicados en el DOF, 24 de julio de 2017 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5491652&fecha=24/07/2017).

Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y las empresas productivas del Estado, al término de cada gestión del gobierno federal; y los servidores públicos adscritos a las mismas, al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión de conformidad con las bases de carácter general establecidas en el Acuerdo Presidencial. [...].

En dichos Lineamientos se establece que los procesos de entrega-recepción tienen como objetivo entregar información y rendir cuentas sobre los asuntos concluidos, en planeación o en trámite, así como de los programas, proyectos, acciones, compromisos, y recursos públicos a cargo del órgano o del funcionario público que realiza la entrega. De igual modo, establecen que los procesos de entrega-recepción deberán efectuarse al término de cada gestión del gobierno federal y, en el caso de los servidores públicos adscritos a sus órganos, al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión.

De este modo, existe tanto el proceso de entrega-recepción institucional como individual. Y este último se entiende como el proceso administrativo:

[...] a través del cual un servidor público hace entrega y rinde cuentas de los recursos asignados, de los asuntos a su cargo y del estado que guardan; así como de la información documental que tenga a su disposición de manera directa, por concluir su empleo, cargo o comisión, a quien legalmente deba sustituirlo o a quién su superior jerárquico designe para tales efectos.⁴

El ejercicio de una entrega-recepción institucional, por su parte, es el que, por ejemplo, se materializó en la de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2012-2018.⁵

⁴ Véase artículo 3, fracciones VIII y IX de los Lineamientos Generales para la regulación de los procesos de entrega-recepción y de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal, publicados en el DOF, 24 de julio de 2017 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5491652&fecha=24/07/2017).

⁵ Oficio Circular que establece el inicio al proceso de entrega-recepción y de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2012-2018, publicado en el DOF, 23

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

La finalidad y utilidad pública se refleja en la inserción como una obligación pública para los servidores públicos en el artículo 49, fracción VIII en la LGRA. Dispositivo en el cual se contempla el rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones como responsabilidad administrativa del servidor público, siendo definido al servidor público como “[...] Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]”.⁶ Lo cual detona que la rendición de cuentas es general para todas las personas que desempeñan cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Lo cual se hará en términos de las normas aplicables de cada ente público, como se regula en la parte final de la fracción I del artículo 49 antes referido. Tal generalidad trae consigo que en la actualidad en los distintos ámbitos federal y local hay una gran gama de instrumentos normativos que regulan la rendición de cuentas, diversificando desde la conceptualización del proceso de entrega-recepción, plazos y términos, autoridad que supervisa las entregas-recepción, el contenido de los procedimientos de las entregas, metodologías, guías, manuales, alcances de los procedimientos. Sin perderse de vista que la diversa normativa que regula ello, comparte la intención de garantizar la continuidad de la gestión del ámbito y del empleo, cargo o comisión que versee el acto de la entrega recepción.

ESTATUS

López Ayllón y Merino señalan que, pese a su importancia, “falta mucho para que el país cuente con una verdadera política de rendición de

de octubre de 2017 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5502101&fecha=23/10/2017).

⁶Véase artículo 3 fracción XXV de Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el DOF el 18 de Julio del año 2016.

cuentas [...] Podría decirse que apenas se han construido los primeros cimientos del edificio, que aún requiere de normas, instituciones, actores y procedimientos bien definidos y articulados”. En el camino, no cabe duda de que existe el riesgo de que las tareas pendientes no se hagan o, peor aún, que se hagan de modo que resulten contradictorias e inoperantes.⁷

Ante ello, los procesos de entrega-recepción resultan una herramienta privilegiada para que los servidores públicos y los entes de la administración cumplan con su obligación de rendir cuentas y, aunque aún faltan estándares y plataformas homologadas y funcionales que garanticen tanto la continuidad de la gestión administrativa en los distintos ámbitos de aplicación como el derecho de acceso a la información de los ciudadanos en este rubro, es un área que presenta desarrollos importantes.

FUENTES CONSULTADAS

Ávila Katz, Raúl (1983). “La necesidad de dar formalidad a la entrega y recepción de las oficinas públicas”, en *Revista de Administración Pública*, Núm. 54. México: UNAM. Recuperado en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/54/pr/pr15.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

López Ayllón, Sergio, y Merino, Mauricio. *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. México: Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Autónoma de la UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>.

Fuentes de consulta recomendadas

Lineamientos Generales para la regulación de los procesos de entrega-recepción y de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal, publicados en el DOF, 24 de julio de 2017.

⁷ *Ibidem*, p.19.

López Ayllón, Sergio, y Merino, Mauricio. *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. México: Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Autónoma de la UNAM. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>.

Oficio Circular que establece el inicio al proceso de entrega-recepción y de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2012-2018, publicado en el DOF, 23 de octubre de 2017.

Contrataciones Públicas

Martha Angélica Hernández López

Luis González Gómez

José Luis Rivera García

MARCO CONCEPTUAL

La contratación pública es el conjunto de procedimientos establecidos en diferentes normas, mediante los cuales un ente público¹ selecciona a una persona física o moral para la adquisición, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la concentración de obra pública, a fin de satisfacer necesidades públicas, desde la evaluación de las necesidades iniciales hasta la suscripción del contrato y la entrega del bien, provisión del servicio, o ejecución de la obra, según sea el caso.

La regulación constitucional de los procedimientos de contratación pública apareció por primera vez en la Constitución Política de 1917, en la que el artículo 134 estableció que “[t]odos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán

¹ “Se considera ente público a toda la dependencia o entidad gubernamental, plenamente identificable, que ha sido creado por mandato Constitucional, Ley o Decreto” (Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental emitidos por la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, 2009).

adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierta en junta pública”.²

Esta disposición constitucional fue reglamentada por distintas leyes, entre las que destacan:

- La Ley de Inspección de Adquisiciones de 1965.
- La Ley de Inspección de Adquisiciones de 1972.
- La Ley de Inspección de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979.
- La Ley de obras públicas de 1980.

Aunque de manera incipiente, cada una de las leyes señaladas propuso la creación de un Padrón de Proveedores del Gobierno Federal, la regulación de la adquisición y mantenimiento de bienes muebles, así como la regulación de los procesos de contratación de obra pública.

Ahora bien, no fue sino hasta 1982, como consecuencia de la política de “Renovación Moral” propuesta por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que se planteó la necesidad de reformar el marco normativo en la materia a fin de establecer nuevos sistemas de contratación pública que evitaran prácticas de corrupción en los procesos de ejecución de obra pública y de compras y adquisiciones:

[...] Vamos [dijo en un discurso el entonces presidente de México] a reformar leyes y sistemas. Vamos a reformarlos para prohibir que los funcionarios responsables aprovechen su posición para promover, directa o indirectamente, a través de funcionarios, de amigos o de parientes, negocios en obra públicas, comparas o aprovechamientos de plusvalías de obras públicas o acciones de gobierno.

Deben establecerse sistemas de concurso o licitación para obras públicas, con base en la nueva ley de obras públicas Procedimientos análogos

² Constitución que reforma la del 5 de febrero de 1857, publicada en el DOF, Tomo V, 4º Época, México, 5 de febrero de 1917, número 30.

tendrán que establecerse en materia de compras; y una de las normas fundamentales será que adjudiquen obras o compras al funcionario que decide, a sus parientes cercanos, ya sea que actúen directamente o por interpósita persona.

Vamos a establecer, en la ley y en los sistemas, la incompatibilidad de intereses; o se gobierna o se hacen negocios.³

Estos propósitos tuvieron eco constitucional el 27 de diciembre de 1982, cuando se se publicó en el DOF una reforma al artículo 134 constitucional para quedar en los siguientes términos:

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 [...]

EL ARTÍCULO FUE REFORMADO CASI EN SU TOTALIDAD Y ESTABLECIÓ LA LICITACIÓN PÚBLICA COMO UN PROCEDIMIENTO NECESARIO PARA REALIZAR NO SÓLO LAS ADJUDICACIONES DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS SINO TAMBIÉN LAS ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ENAJENACIONES DE TODO TIPO DE BIENES, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CUALQUIER NATURALEZA (NO SÓLO LA EJECUCIÓN DE OBRAS, COMO ANTERIORMENTE SE ESTABLECÍA). ADEMÁS, ESTABLECIÓ QUE LA PROPUESTA ECONÓMICA QUE CORRESPONDIESE DEBÍA ASEGURAR AL ESTADO LAS MEJORES CONDICIONES DISPONIBLES EN CUANTO A PRECIO, CALIDAD, FINANCIAMIENTO, OPORTUNIDAD Y DEMÁS CIRCUNSTANCIAS PERTINENTES Y NO SÓLO EN CUANTO AL PRECIO COMO ANTERIORMENTE ESTABA REGULADO.⁴

La reforma del 27 de marzo de 1982 trajo como consecuencia la promulgación de algunas leyes secundarias encaminadas a regular la contratación pública, entre las que se pueden citar:

³“La Renovación Moral que propone de la Madrid, publicado el 13 de marzo de 1982”, en Revista Proceso.

⁴Sánchez, p.15.

- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.⁵
- La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.⁶
- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.⁷
- Las Reformas a la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.⁸
- La Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.⁹
- Diversas Reformas a la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.

Varias décadas después de aquella reforma, el 13 de noviembre de 2007, se publicó en el DOF una nueva modificación al artículo 134 constitucional, en donde se adicionaron los últimos tres párrafos con los que actualmente cuenta.¹⁰

⁵ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, Ley publicada en el DOF del 08 de febrero de 1985.

⁶ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Ley publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1993.

⁷ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley publicada en el DOF el 04 de enero del 2000.

⁸ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: 01)13-03-2003, 02)07-07-2005,03)21-08-2006, 20-02-2007,05)05-09-2007,06)01-10-2007,08)28-11-2008,09)23-03-2009,10)28-11-2008,09)23-03-2009,10)28-05-2009,11)15-06-2011,12)16-01-2012,12)16-01-2012,13)11-08-2014,14)10-11-2014, Fuente: Sumario de Reformas a las leyes Federales Vigentes de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

⁹ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley publicada en el DOF el 04 de enero de 2000, última reforma el 13 de enero de 2016.

¹⁰ Dicha reforma se realizó de acuerdo a las reformas constitucionales en materia electoral que en esa misma fecha se llevaron a cabo; por lo que se refiere básicamente a que los servidores públicos tanto de la Federación como de los Estados, Municipio y Distrito Federal, tendrán la obligación de aplicar de manera imparcial los recursos públicos sin dejarse influir por la competencia entre los partidos políticos, así como que la propaganda difundida por las dependencias y entidades de la Administración Pública,

Actualmente, las contrataciones públicas se regulan por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios;¹¹ la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las mismas;¹² la Ley de Contrataciones Financiadas con Créditos Externos, así como por sus respectivos reglamentos, además de los Tratados de Libre Comercio que ha celebrado nuestro país en los que se contienen capítulos de compras del sector público y umbrales aplicables.¹³

De acuerdo con la normatividad vigente, las contrataciones públicas abarcan diversas etapas. La primera de ellas es la elaboración responsable del diagnóstico de las necesidades del ente público para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y metas, mismo que se realiza, regularmente, para cada ejercicio fiscal. El diagnóstico tiene como objetivo servir como un insumo para elaborar un Programa Anual de Adquisiciones y un Programa Anual de Obra, los que deben ser afines al Presupuesto de Egresos de cada ente público.

En el cumplimiento del *Programa Anual*, ya sea de Adquisiciones o de Obra, deben llevarse a cabo los procedimientos de contratación, los actos previos para que éstos tengan lugar, y aquéllos que deriven de la celebración, ejecución y cumplimiento de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios relacionados con la misma en todas las instituciones públicas contratantes en términos de los ordenamientos legales en materia de contrataciones públicas. Lo anterior, con independencia del régimen especial de contratación o del esquema que se utilice para su realización.

entre otros, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social sin promocionar a ningún servidor público.

¹¹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento; artículos 51 y 53 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; Disposiciones, criterios y acuerdos.

¹² Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, artículo 51 y 52 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y criterios normativos.

¹³ Tratados con América del Norte, Israel, Unión Europea, Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, Japón, Colombia, Alianza del Pacífico.

En el marco normativo correspondiente se establece claramente, además, que las adquisiciones, los arrendamientos y las enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen, deberán ser adjudicados preferentemente a través de licitaciones públicas. Igualmente se determina que para lo anterior es menester que medie una convocatoria pública a efecto de que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, el que deberá ser abierto en público. Esto, con la finalidad de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.¹⁴

En relación con las obras públicas, se establece que éstas podrán realizarse por administración directa o por contrato, mismo que podrá tener por origen, a su vez, la licitación pública o la adjudicación directa.

En el caso de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, éstos se pueden tramitar por licitación pública, invitación restringida o adjudicación directa; algunas modalidades señaladas por la Ley de Adquisiciones y servicios del Sector Público son: licitación pública con precio de referencia, ofertas subsecuentes de descuento, contrataciones consolidadas, uso de contratos marco, abastecimiento simultáneo o adjudicación por lotes, agrupación por partidas, contratos abiertos, éste último también contemplado por la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma.¹⁵

Cabe señalar que lo anteriormente descrito corresponde a la administración y erogación de recursos de naturaleza federal. Aunque las diversas entidades federativas cuentan con normativa aplicable para el ejercicio de sus propios recursos, ésta suele tener el mismo sentido que la legislación federal, con apego al artículo 134 de la CPEUM (si bien con ciertas diferencias en relación con el contexto de cada estado).

¹⁴ Véase artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionado con las mismas, Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

¹⁵ Correcta planeación de la estrategia de contratación. Secretaría de la Función Pública, 14 de marzo de 2017.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Las contrataciones públicas tienen como finalidad que los recursos económicos de que dispongan los entes públicos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. De acuerdo con la ley, entendemos por los principios de:¹⁶

- **Legalidad:** se refiere a que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción a las autoridades a un modelo normativo previamente establecido.
- **Eficiencia:** se refiere a que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó.
- **Eficacia:** es la capacidad suficiente para lograr con las metas estimadas.
- **Economía:** ahorro o aprovechamiento del dinero y de otros bienes, del trabajo, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en beneficio de la sociedad.
- **Transparencia:** se refiere a permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.
- **Honradez:** se refiere a que no debe llevarse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.

En aras de que las contrataciones públicas sean transparentes y de acuerdo con el Protocolo de Actuación¹⁷ emitido por la Secretaría de la Función Pública en materia de contrataciones públicas, es necesario llevar a cabo las siguientes acciones:

¹⁶ 1666422 la CXLV/2009.Primerá Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX. Septiembre de 2009, pág. 2712.

¹⁷ Secretaría de la Función Pública, 28 de febrero de 2017, véase en línea (<https://www.gob.mx/sfp/documentos/protocolo>).

- Publicar el padrón de proveedores.
- La publicación del presupuesto de egresos.
- Publicación del plan anual de obra.
- Publicación del plan anual de adquisiciones.
- Uso de medios electrónicos para la contratación.
- Publicación de convocatorias y bases.¹⁸
- Publicación de proveedores incumplidos y sancionados.
- Fallos de las licitaciones.
- Publicación de los contratos.
- Realización de Auditorías.
- Elaboración de estadísticas.

Por su parte, la ONU, en el artículo 9° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁹ señala lo siguiente en relación con nuestro tema:

1. Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:
 - a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudica-

¹⁸ Por lo que hace a las contrataciones públicas de la federación, todas las etapas del procedimiento de contratación, así como la publicidad del padrón, se hace a través del portal de *CompraNet* (Sistema Electrónico de información Pública Gubernamental sobre Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.)

¹⁹ *Cfr.* artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, New York 2004, pag.12-13.

- ción de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;
- b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;
 - c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de reglas o procedimientos;
 - d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;
 - e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

Así pues, queda claro que las contrataciones públicas deben tener un adecuado control y seguimiento por parte de las áreas correspondientes en cada una de sus etapas. En el caso de licitaciones públicas, estas son:

- Para los procedimientos destinados a la contratación de obra pública:
 - Planeación, Programación y Presupuestación.
 - Convocatoria.
 - Aclaraciones.
 - Presentación de propuestas.
 - Dictamen.
 - Fallo.
 - Contratación.
 - Ejecución.
 - Cierre Administrativo (Entrega Recepción).

- Para los procedimientos de adquisiciones:
 - Planeación, Programación y Presupuestación.
 - Definición del requerimiento.
 - Convocatoria.
 - Aclaraciones.
 - Presentación de ofertas.
 - Evaluación.
 - Adjudicación.
 - Rendición de cuentas.

La publicación del procedimiento de las contrataciones públicas está previsto en la LGSNA.²⁰ Dicho procedimiento tiene como uno de sus objetivos primordiales establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno. Para el logro de tal propósito se creó la Plataforma Digital del Sistema Nacional, mismo que deberá conformarse con la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del SNA y que debe contar, entre otros con el Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas y el Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Es importante destacar que para llevar a cabo procedimientos de contratación pública, las dependencias y entidades están obligadas a establecer distintos comités: el comité de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos; el de contratación de servicios y el de obra pública. Estos comités deben revisar los programas y presupuestos de cada ente público y dictaminar los procedimientos relacionados con ellos. A ambos debe asistir el área jurídica y el órgano interno de control de la dependencia o entidad correspondiente (con voz, pero sin voto).

²⁰ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, especial referencias al artículo 2, fracciones II y X; 49, fracciones II y VI.

ESTATUS

La diversa reglamentación creada para la aplicación del artículo 134 constitucional somete a los entes referidos en el artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 1° de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, a la obligación de ceñirse a los procedimientos para las contrataciones públicas y regirse por los principios de publicidad y transparencia, so pena de incurrir en faltas administrativas y responsabilidades administrativas.

El 9 de enero de 2018, la Secretaría de la Gestión Pública y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentaron el “Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México. Rediseñando CompraNet de manera incluyente”.²¹

En tal documento se informó que tan solo en el 2017, *CompraNet* registró un total de 208,386 contratos, lo que representó una erogación por 547 mil 324 millones de pesos.²²

FUENTES CONSULTADAS

Fernández, Jorge (2016). *Contratos Administrativos. En Derecho Administrativo*. México: UNAM.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2013). *Guía Práctica de Compras Públicas, recomendaciones para comprar bien a nivel estatal 2018*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad. Recuperado en: https://imco.org.mx/wp.content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf

Nava, Alfonso (1992). *Derecho de las Obras Públicas en México*. México: UNAM.

Sánchez de la Mora, Ana Cristina. *Las licitaciones públicas en México*.

Secretaría de la Función Pública. *Contrataciones Públicas que garanticen las mejores condiciones para el Estado*. México: Secretaría de la Función Pública. Recu-

²¹ Secretaría de la Función Pública, 2018.

²² Véase más información en línea (http://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico_9789264287938-es;jsessionid=b5416nof32kj2.x-oecd-live-02).

perado en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/contrataciones-publicas-que-garanticen-las-mejores-condiciones-para-el-estado>.
Zavala, Roberto (2013). *La creación del valor económico de las empresas*. México, Academia de Contratación Pública en México. Recuperado en: <http://www.contratacionpublica.mx/articulos/contratacion-publica.html>
—, *La Contratación Pública*. México, Academia de Contratación Pública en México, 2015. Recuperado en: <http://www.contratacionpublica.mx/articulos/contratacion-publica.html>

Marco normativo aplicable

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma, y su Reglamento.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
Leyes del Presupuesto General de Egresos Estatales del ejercicio que se trate.
Leyes y Reglamentos Estatales.
Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio en curso.
Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Reglamento de la Ley Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma

Sistema Nacional de Fiscalización

José Rafael Álvarez Arriaga
Yolanda Espinoza García
Rosa Elena Ramírez Mendoza

MARCO CONCEPTUAL

El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) surge de la necesidad de los órganos de auditoría gubernamental de unificar esfuerzos a efecto de maximizar la cobertura e impacto de la fiscalización en todo el país y, con ello, mejorar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y la rendición de cuentas en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de los órganos constitucionalmente autónomos; esto, pues dichos órganos, como los primeros, reciben y ejercen recursos públicos. En cada ámbito existen órganos internos y externos de fiscalización, tal como da cuenta el cuadro que a la postre se inserta:

<i>Ámbito</i>	<i>Órgano Externo</i>	<i>Órgano Interno</i>
Federal	Secretaría de la Función Pública (SFP), ASF	Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal
Estatal	ASF, Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales (EFSL) y Contralorías Estatales	Contralorías Internas/Órganos Internos de Control (OIC)

<i>Ámbito</i>	<i>Órgano Externo</i>	<i>Órgano Interno</i>
Municipal	ASF, EFSL y Contralorías Estatales	Contralorías Internas/OIC
Órganos autónomos	ASF Y EFSL	OIC

Fuente: elaboración propia

En su ámbito de competencia, cada uno de estos órganos de fiscalización y control cuenta con facultades para inspeccionar, vigilar, supervisar y evaluar el ejercicio del gasto público de forma independiente. Es decir, sin que exista necesidad de coordinación alguna entre ellos.

De esa autonomía técnica; de las diferencias existentes en los marcos legales que regulan los distintos órganos; de la falta de coordinación en los calendarios de revisiones al gasto; de la aplicación de metodologías distintas de fiscalización; e inclusive de las diferencias de los formatos para la entrega de resultados, se derivó una falta de coordinación entre los órganos de fiscalización en el país en detrimento de la calidad de sus resultados. Esto hizo surgir la necesidad de impulsar una mayor vinculación entre órganos fiscalizadores de los diferentes ámbitos de gobierno a fin de elevar la efectividad de sus esfuerzos y, de ese modo, garantizar a la ciudadanía que la revisión del ejercicio de los recursos públicos fuera más ordenada e integral.

Es así que el 17 de febrero de 2010, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se mencionó por primera vez la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Fiscalización. Sin embargo, no fue hasta el 23 de octubre de 2012 que se aprobó el Plan Estratégico 2013-2017, cuando se estableció la misión y visión de dicho sistema, así como sus líneas generales de trabajo, sus metas y objetivos, entre las que destacan:¹

¹ Sistema Nacional de Fiscalización, *Antecedentes*, México, 2013.

- 1) Intercambio de información entre los distintos órganos y establecer la posibilidad de realizar trabajos en conjunto;
- 2) Promover mejoras en el marco legal y de operación vinculados con la fiscalización;
- 3) Lograr un mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción; y
- 4) Fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a servidores públicos.²

Ahora bien, incluso antes de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción (publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015), en el seno del Congreso de la Unión se discutía ya la necesidad de contar con una norma que regulara la integración y funcionamiento del SNF a fin de:

Institucionalizar una coordinación efectiva entre todos los agentes a cargo de los controles interno y externo bajo un Sistema Nacional de Fiscalización, que se inscriba como un subsistema consolidado y autónomo, pero funcionando como eje central y pilar fundamental del SNA.³

Con posterioridad a la aprobación de la reforma constitucional que dio origen al SNA, el 12 de junio de 2015 se efectuó el relanzamiento del SNF, en el cual se firmaron *Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización*.⁴

Dentro de la legislación secundaria que instituyó al SNA destaca la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA)⁵ que define al SNF como:

²Sistema Nacional de Fiscalización, *Plan Estratégico*, México, 18 de octubre de 2012.

³LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Comisión de Puntos Constitucionales, México, 2015, pp. 19-36.

⁴Sistema Nacional de Fiscalización, *Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización*. México, 22 de julio de 2015.

⁵Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, México, 2016.

El conjunto de mecanismos 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.⁶

Asimismo, en el primer párrafo del artículo 37 de la LGSNA se establece que el SNF tiene por objeto:

Establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo que, 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.⁷

Para el cumplimiento de ese objeto, el artículo 37 señala también que el SNF debe estar integrado por:

- La ASF.
- La Secretaría de la Función Pública.
- Las Entidades de Fiscalización Superiores Locales.
- Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.⁸

En el artículo 36, por su parte, se contempla que las Legislaturas de los Estados deberán adecuar sus normas a efecto de alinearlas al SNA y, por consiguiente, al SNF. Dicha disposición establece en lo específico que “[l]as leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración,

⁶Véase artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, México.

⁷*Ídem.*

⁸*Ídem.*

atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales [...]”. Lo anterior repercute sin duda en las Entidades de Fiscalización Superiores Locales y las Secretarías o Instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Respecto de este tema, el artículo segundo transitorio de la LGSNA señaló que:

Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.⁹

En otro orden de ideas, el artículo 39 de la LGNA estableció que el SNF debe contrar con un Comité Rector (CRSNF) que será presidido por la ASF, la SFP y por siete miembros elegidos de entre las entidades de fiscalización superiores locales, las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. A este Comité corresponde emitir las normas que regulen el funcionamiento del SNF.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Como se mencionó, el hecho de que los entes que ejercen funciones de vigilancia y fiscalización ejerzan sus facultades de forma aislada redundaría en la eficacia de su quehacer y en la información generada y puesta a disposición de la ciudadanía.

Con la entrada en vigor del SNF comenzó a vislumbrarse una mayor coordinación entre los órganos de fiscalización existentes en el país, especialmente, para evitar la duplicidad las auditorías realizadas pues, en años anteriores tanto la ASF, como la SFP y las EFSL revisaban por completo la cuenta pública de un mismo ejercicio.

⁹Véase artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, México.

Hoy, por el contrario, es posible observar que en los programas anuales de auditorías esa duplicidad no existe más, lo que trae como beneficio una mayor cobertura y calidad en la fiscalización diferenciada que realizan los distintos órganos. Ello redundará en un mejor control de los recursos públicos asignados a los tres ámbitos de gobierno y a los órganos autónomos, lo que vuelve más eficiente el SNF.

Aunado a lo anterior, la coordinación en la publicación de los resultados obtenidos por los distintos órganos favorece que la información resulte más oportuna y sus resultados más transparentes. Ello también ha traído beneficios a la gestión gubernamental y ha fortalecido el control interno. Esto, derivado de la aplicación del cuestionario del Marco Integrado de Control Interno (MICI), cuyo objetivo es:

Proporcionar un modelo general para establecer, mantener y mejorar el Sistema de Control Interno en las Instituciones del Sector Público, aportando elementos que sirvan de base para el cumplimiento de sus objetivos institucionales en las categorías de operación, información y cumplimiento.¹⁰

Este cuestionario se emplea en las auditorías ejecutadas por la ASF a fin de coadyuvar en el ejercicio eficiente, oportuno, transparente y honesto de los recursos públicos federales (fondos, programas, subsidios, proyectos, etc.) asignados a las entidades federativas.

López Ortiz, Integrante de la Comisión de Investigación Fiscal del Colegio de Contadores Públicos de México, señala que:

La rendición de cuentas también se ha entendido de manera incorrecta al concebirse como la obligación de los entes públicos de responder frente a un órgano de revisión ante actuaciones que se califiquen de ilegales, o bien, que conlleven a faltantes en los recursos públicos, mas no así en su acepción más amplia y correcta, que se traduce en la obligación de infor-

¹⁰ Auditoría Superior de la Federación, *Marco Integrado de Control Interno (MICI)*. México, 2014.

mar, explicar y, sobre todo, justificar de manera eficiente la gestión de la función pública y el uso de los recursos públicos frente a los gobernados.¹¹

De este modo, queda de manifiesto que la finalidad del SNF se encuentra alineada con la rendición de cuentas.

ESTATUS

La Secretaría Ejecutiva del SNA publicó el “Diagnóstico del grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”¹² a fin de informar sobre el avance que se han realizado en los sistemas locales anticorrupción a junio de 2018.

El Diagnóstico es una herramienta que permite identificar y, en su caso, verificar el grado de avance de los sistemas locales en las 32 leyes de las distintas entidades federativas, señalando aquellos rubros en los cuales existen inconsistencias, coincidencias y diferencias.¹³

Considera al SEF dentro del apartado III: Mecanismos interinstitucionales y herramientas de coordinación con el SNA, el Sistema Nacional de Fiscalización y la instrumentación de la Plataforma Digital Nacional. El análisis de estos elementos incluye el objeto, conformación, obligaciones e integración del comité rector, así como el estatus de la implementación del SEF en las Entidades Federativas. Los resultados se describen a continuación:¹⁴

¹¹ López Ortiz, Roberto, *et al. Sistema Nacional de Fiscalización*, México.

¹² Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), *Diagnóstico del grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, junio de 2018.

¹³ *Ídem.*

¹⁴ *Ídem.*

- Aguascalientes: Implementación del SEF, en términos semejantes a los de nivel nacional. Se ha conformado un mismo Comité Rector para el SEF y para la Plataforma Digital Estatal (PDE).
- Baja California: El Comité Rector del SEF, a diferencia del ordenamiento federal, incluye como integrante al presidente del Comité de Participación Ciudadana.
- Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala: Omiten la conformación del SEF, limitándose a mencionar la coordinación de las autoridades estatales con el SNF.
- Chiapas: Establece un SEF, pero entre las facultades de su Comité Rector omite el establecimiento de medidas para el fortalecimiento y profesionalización del personal de los órganos de fiscalización, así como de programas de capacitación orientados a incrementar la calidad profesional del personal auditor.
- Ciudad de México: La conformación del sistema local de fiscalización estará conformado por la Auditoría Superior de la Ciudad de México, la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y un representante del Comité Consultivo del Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México.
- Durango: La conformación del SEF se establece en términos equivalentes al ordenamiento federal, con la participación de los órganos encargados del control interno en los municipios.
- Guanajuato: La conformación del SEF está prevista en términos equivalentes al del ordenamiento federal, con la participación de los órganos encargados del control interno en los municipios. Se diferencia del federal en que incluye tanto a los órganos internos de control de los municipios, como a los de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Organismos Autónomos del Estado.
- Guerrero: El SEF se establece en términos equivalentes a los del ordenamiento federal, con la participación de los órganos en-

cargados del control interno, así como de las entidades de fiscalización en los municipios.

- Jalisco: El SEF se establece en términos similares al ordenamiento federal, incluye como integrantes a los órganos encargados del control interno en los poderes legislativo y judicial, así como a los de organismos autónomos del estado. Adicionalmente, se contempla la participación con voz, pero sin voto de los titulares de los órganos internos de control municipales.
- Estado de México: El SEF se plantea de forma análoga al del ordenamiento federal, entre sus integrantes incluye al Contralor del Poder Legislativo tanto como miembro del SEF como de su Comité Rector. No contemplan un sistema municipal de fiscalización o una Plataforma Digital Municipal, pero sí su coordinación con dichos mecanismos a nivel estatal.
- Morelos: El SEF se plantea de una forma análoga al ordenamiento federal; incluye dentro de sus integrantes a las contralorías municipales y los órganos de control interno de los organismos constitucionales autónomos. Se establece, además, que será el Auditor General Superior de Auditoría y Fiscalización de la Entidad, o el representante que éste designe, quien presidirá al Comité Rector.
- Nayarit: Se establece tanto un SEF como una Plataforma Digital Local en términos equivalentes al ordenamiento federal. Sobre la participación de los municipios en el SEF, éstos son contemplados como parte de los sistemas estatales anticorrupción y de fiscalización.
- San Luis Potosí: Los integrantes del SEF, al igual que los de la PDE, se plantean de forma análoga a lo establecido en el ordenamiento federal. En lo que se refiere a la incorporación de los municipios, se contempla a los mismos como entes obligados por la Ley, además de que los considera representados por las contralorías internas de cada uno de los municipios del Estado.
- Veracruz y Zacatecas: Los integrantes del SEF y de la PDE se establecen de forma análoga a los federales.

- Yucatán: El SEF se limita a mencionar la coordinación de las autoridades estatales con el SNF, aunque considera la creación de un Subcomité de Fiscalización del Comité Coordinador. Dicho Subcomité estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado, de la Secretaría de la Contraloría General y de los órganos de control interno de los organismos constitucionales autónomos y de los municipios que determine el Comité Coordinador.

Como se puede apreciar, la integración del Sistema Estatal de Fiscalización en cada entidad federativa es variable. En algunos Estados simplemente se replica lo establecido en el ordenamiento federal, con la participación de los órganos encargados del control interno en los municipios, mientras que en otros se incluye tanto a los órganos internos de control de los municipios como a los de los Poderes Legislativo, Judicial y de los organismos autónomos.

Esta circunstancia hace factible albergar buenas expectativas de cambio en el quehacer de los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental de los distintos órdenes de gobierno y organismos autónomos en el ámbito de sus respectivas competencias. Homologar la normativa vinculada con el desarrollo de las labores de fiscalización y que éstas se realicen de manera uniforme y bajo estándares similares y profesionales de calidad, promoviendo el intercambio de información y experiencias, sin incurrir en duplicidades y omisiones resulta un buen augurio para el futuro del SNF. Ello abonará al incremento de la confianza de la ciudadanía en los resultados de fiscalización y, con ello, se contribuirá a fortalecer la transparencia en el ejercicio del gasto público.

FUENTES CONSULTADAS

Auditoría Superior de la Federación (2014). *Marco Integrado de Control Interno* (MICI), México. Recuperado en: https://www.asf.gob.mx/Publication/176_Marco_Integrado_de_Control

- OCDE (2016). *El Sistema Nacional de Fiscalización de México, Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el Buen Gobierno*. México. Recuperado en: <https://www.oecd.org/governance/ethics/sistema-nacional-fiscalizacion-mexico.pdf>
- Gutiérrez Salazar Miguel Ángel (2016). “La importancia de construir un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en México”, en *Revistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México. Recuperado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6913/8849>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, México, 2016, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.
- López Ortiz, Roberto, et al. *Sistema Nacional de Fiscalización*, México. Recuperado en: https://www.ccpm.org.mx/avisos/sistema_nacional.pdf
- LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Comisión de Puntos Constitucionales. Recuperado en: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/Proyecto-de-Dictamen-en-materia-del-Sistema-Nacional-Anticorrupcion.pdf>,
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2018). *Diagnóstico del grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. México. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/399918/Diagnostico_grado_homologacion_Leyes_Estatales_Anticorrupcion.pdf
- Semáforo Anticorrupción (2017). *Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción*, México. Recuperado en: <http://www.semaforoanticorrupcion.mx/#/>
- Sistema Nacional de Fiscalización (2013). *Antecedentes*. México. Recuperado en: <http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>
- Sistema Nacional de Fiscalización (2015). *Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización*. México. Recuperado en: <http://www.snf.org.mx/bases-operativas-para-el-funcionamiento-del-snf-1.aspx>
- Sistema Nacional de Fiscalización (2012). *Plan Estratégico*. México. Recuperado en: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=52&mid=93&fileid=8>
- Transparencia Mexicana (2017). *Monitoreo sobre avance de los Sistemas Locales Anticorrupción*. México. Recuperado en: <https://www.tm.org.mx/sea/>

Fuentes de consulta recomendadas

- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, México. Recuperado en: <https://www.gob.mx/sesna/es/#3288>

Sistema Nacional Anticorrupción, México. Recuperado en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>
Sistema Nacional de Fiscalización, México. Recuperado en: <http://www.snf.org.mx/inicio.aspx>

Sistema Antilavado de Activos

José Jafet Noriega Zamudio

MARCO CONCEPTUAL

El lavado de activos es una manera que tienen los criminales para distanciar sus actividades de sus ganancias y ocultar con ello el origen ilícito de sus recursos. Por ese instrumento los criminales pretenden dificultar la capacidad del Estado para confiscar sus bienes.

El lavado de activos no es un fenómeno nuevo. Por el contrario, su historia se remonta al momento en el que se empezó a acuñar la moneda. Se encuentran vestigios de su existencia en diversas culturas y civilizaciones. Así, desde hace 30 siglos, los mercaderes chinos ocultaban su dinero moviéndolo fuera de su jurisdicción e inflando precios para convertirlo en inmuebles. En otro caso, los senadores romanos de la época de la República utilizaban a sus esclavos como testaferros para camuflar las ganancias producidas por sus actividades comerciales. Durante la Edad Media, los mercaderes y banqueros disimulaban con otras operaciones las ganancias derivadas de los préstamos de usura.¹

¹ Carbonari, 2005, pp. 15-17.

Fue a partir de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas² que se instó por primera vez a los países a tipificar penalmente como delito el lavado de activos. Desde ese primer impulso convencional, la comunidad internacional ha avanzado paulatinamente en la creación de organismos, grupos, instrumentos, mecanismos de control y administración de riesgo, estándares de regulación y supervisión, así como sanciones y mecanismos de presión para abatir el lavado de dinero y cerrar las brechas legales que generan impunidad, atajando así la integración del dinero ilícito en las economías.

En 1989, el Grupo de los Siete (G-7) creó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), mismo que se erigió en un organismo intergubernamental cuyos objetivos fueron establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional.

En abril de 1990, el GAFI dio a conocer sus Cuarenta Recomendaciones para la lucha contra el lavado de dinero, mismas que fueron revisadas en 1996 y reformuladas sustancialmente en 2003 para reflejar los cambios en las tendencias del lavado de dinero y anticipar futuras amenazas. Luego, en 2001, emitió las 8 Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo, mismas que fueron complementadas en 2004 con la emisión de la 9ª recomendación especial sobre el movimiento transfronterizo de efectivo.

Finalmente, el 16 de febrero de 2012, se publicó una nueva versión de las Recomendaciones del GAFI, en las que se integran las medidas esenciales contenidas en las anteriores y constituyen los estándares internacionales utilizados por más de 180 países para combatir de manera global el uso de los sistemas financieros con fines ilícitos.

² Decreto de promulgación de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas adoptada en Viena, Austria el 20 de diciembre de 1988, publicado en el DOF el 5 de septiembre de 1990.

México forma parte del GAFI y ha sido evaluado en tres ocasiones: en 2000 (año en el que fue aceptado como miembro de pleno derecho), 2003 y 2008. Asumió además la presidencia del Grupo por el periodo de julio de 2010 a junio de 2011.

El delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita se integró a la legislación nacional en 1990, mediante la adición del artículo 115 bis del Código Fiscal de la Federación. En mayo de 1996 entró en vigor un Decreto que reformó diversos artículos del Código Penal, del Código Fiscal de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales. Se derogó entonces el artículo 115 bis del Código Fiscal de la Federación y el ilícito señalado quedó tipificado en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, mismo que se encuentra vigente hasta la fecha. Con ello, el delito de lavado de dinero dejó de ser considerado un ilícito eminentemente fiscal.

En lo que se refiere a las instancias vinculadas a la investigación de delitos financieros y lavado de dinero, existen en nuestro país diversas instituciones: a) la Dirección General de Delitos Financieros y de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita de la Procuraduría Fiscal de la Federación; b) la Unidad Especializada Contra el Lavado de Dinero; c) la Unidad Especializada Contra la Delincuencia Organizada; d) la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Fiscales y Relacionados con el Sistema Financiero; e) la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y f) la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El lavado de activos representa, sin duda, un formidable reto para consolidar plena y eficazmente el SNA. Habrá que incentivar o diseñar herramientas que, de manera oportuna, detecten cualquier tipo de operaciones con recursos de procedencia ilícita que se traduzcan en una afectación a la economía nacional.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

La lucha contra el lavado es un delito de compleja estructura jurídica. Implica el rastreo y descubrimiento de dinero en múltiples segmentos económicos y exige una investigación extraterritorial. Actualmente, prevenir y sancionar este delito representa un reto mayor si se considera el intrincado mundo financiero global.

Por lo anterior, y por el extremo daño que con su comisión se infiere a las economías nacionales de los Estados, resulta incuestionable que esta conducta ilícita amerita un tratamiento de política criminal diferenciado.

En tal virtud, en el contexto del SNA, es de gran relevancia conocer el tratamiento jurídico que se ha otorgado al delito de lavado de dinero o de activos. No obstante, aun quedan pendientes distintas tareas y desafíos que van más allá de la tipificación penal del ilícito, pues esto no erradicará, por sí mismo, el fenómeno. Es por ello que resulta fundamental fortalecer, a la par, los mecanismos de transparencia en la aplicación de recursos públicos.

FUENTES CONSULTADAS

Carbonari, Carlos (2005). *Lavado de Dinero Problema Mundial. El Régimen Internacional contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo y su Impacto en la República Argentina*. Argentina: Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Grupo Editor Latinoamericano.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Fiscal de la Federación.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Marco normativo aplicable

Código Federal de Procedimientos Penales.
Código Fiscal de la Federación.
Código Penal Federal.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Fuentes de consulta recomendadas

García Gibson, Ramón (2008). *Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Muñoz Razo, Carlos (2002). *Auditoría en sistemas computacionales*. México: Prentice Hall.

Núñez Camacho, María de la Luz (2008). *El Fenómeno del Lavado de Dinero en México. Efectos y Propuestas para Reforzar su Combate*. México: Editorial Porrúa.

Programa Hemisférico para la Prevención y el Control del Lavado de Activos en los Sistemas Financieros. Recuperado en: www.Acams.org

Roa Ortiz, Emmanuel (2002). *Instituto de especialización judicial*. México: Instituto tribunal. Recuperado en: <http://www.tribunalmmm.gob.mx/biblioteca/almadelia/Cap5.htm>.

Uribe Ortega, José Luis (2009). “Lavado de Dinero”, en *Revista Actualidades*. México. Recuperado en: www.lavadodedinero.com

Sistema Nacional de Servicios Financieros

José Jafet Noriega Zamudio

MARCO CONCEPTUAL

Los servicios financieros son aquellos otorgados por las distintas organizaciones que conforman el sistema financiero y que facilitan el movimiento del dinero, entre otros, los conocidos como intermediarios financieros. En México existen distintos tipos de intermediarios financieros según los servicios que prestan. El más importante de ellos son las instituciones de crédito o bancos.

Los bancos son empresas que tienen como función recibir depósitos de dinero y otorgar créditos. Su importancia en la economía deriva precisamente de su labor de intermediación. Los bancos canalizan el dinero que ahorran las personas para prestarlo a aquellos individuos que tienen necesidad de obtener financiamiento a través de créditos, ya sea para realizar proyectos de inversión, para el consumo o para la adquisición de bienes.

Existen dos tipos de bancos.¹ Los primeros son las instituciones de banca múltiple que son todos los bancos privados; al segundo tipo corresponden los bancos de desarrollo, propiedad del gobierno. Estos

¹ Artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito.

intermediarios están regulados por la Ley de Instituciones de Crédito y, en relación con los bancos de desarrollo, éstos son regulados por lo que establece, además, su propia ley orgánica.

Otro tipo de intermediario financiero son las casas de bolsa,² mismas que se dedican a ofrecer servicios para poner en contacto la oferta y la demanda de valores emitidos o garantizados por terceros (acciones de empresas o títulos de deuda). Estas operaciones consisten en la colocación de valores mediante ofertas públicas, así como en su compra, venta y préstamo en el mercado de valores.

En México, otros intermediarios financieros que otorgan créditos para la obtención de casas, automóviles y demás bienes de consumo duradero, son las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL) y las sociedades financieras de objeto múltiple (SOFOMES). Las primeras son intermediarios que pueden otorgar financiamiento para una sola actividad o sector determinado; por ejemplo, pueden otorgar créditos únicamente para la adquisición de bienes inmuebles como casas, o bien, solamente para adquirir automóviles, entre otros.

En julio de 2006 se reformó la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito³ para crear a las SOFOMES que tienen como objetivo otorgar créditos para la adquisición de diversos bienes o para financiar diversas actividades sin que estén limitadas a un sector o actividad en lo particular. Para poder otorgar créditos, tanto las SOFOL como las SOFOMES pueden obtener recursos mediante la colocación de valores (títulos de deuda) en el mercado. Es muy importante hacer mención que estos intermediarios no pueden captar recursos del público en

² Artículos 113, fracción I; 114 a 158 de la Ley del Mercado de Valores.

³ Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley de Inversión Extranjera, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Código Fiscal de la Federación, publicado el 18 de julio de 2006 en el DOF.

cuentas de depósito, ni en ningún otro tipo de cuenta que represente una obligación de devolver los recursos captados y los intereses que se generen.

Otros intermediarios en México son las sociedades de inversión, las cuales son empresas cuyo capital se invierte en valores (acciones de empresas o títulos de deuda) y que a su vez emiten acciones representativas de su capital, mismas que se colocan entre el público inversionista. Estas sociedades cumplen con un objetivo muy importante que es el de permitir el acceso a pequeños inversionistas a una cartera diversificada de acciones o títulos. Es decir, a través de estas sociedades, el pequeño inversionista puede adquirir una parte proporcional de una cartera diversificada de valores en cuanto a emisores y plazos de inversión. Los valores en los que la sociedad de inversión invierte son seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos.

Las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES) son, por su parte, entidades que administran las aportaciones que hacen los trabajadores y las empresas durante la vida laboral de los trabajadores. Lo anterior, con el objeto de establecer un fondo individual para el retiro de los trabajadores. Las SIEFORES llevan cuentas de ahorro individuales por cada uno de los trabajadores. Estas cuentas tienen como objetivo que los trabajadores, una vez que terminan su vida laboral y han alcanzado su edad de retiro (como jubilados y pensionados), tengan dinero para cubrir sus gastos. El dinero o recursos de estas cuentas son invertidos en una canasta de valores (acciones y títulos de deuda) de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos. Por su parte, las administradoras de fondos para el retiro (AFORES) son las empresas que administran a las SIEFORE. Son ellas las que invierten los recursos en valores y llevan las cuentas individuales de los trabajadores.

Las casas de cambio son empresas que prestan el servicio de compra, venta y cambio de monedas distintas al peso y que son de curso legal en otros países, denominados comúnmente como divisas.

Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SOCAPS) y las sociedades financieras populares (SOFIPOS) son entidades de microfinanzas

que se dedican a otorgar servicios de ahorro y crédito a personas de bajos recursos o que pertenecen a un mismo sector, región o empresa.

Los almacenes generales de depósito son empresas que tienen por objeto el almacenamiento, guarda y conservación de bienes o mercancías depositadas en sus bodegas, la emisión de certificados de depósitos y bonos de prenda, y el otorgamiento de financiamiento con garantía constituida sobre dichas mercancías depositadas.

Existen otros intermediarios como las aseguradoras, las cuales se obligan a resarcir un daño o pagar una suma de dinero que compense a la persona asegurada al verificarse la eventualidad (daño) prevista en el contrato, a cambio del cobro de una prima. Por su parte, las instituciones de fianzas garantizan ante un acreedor el cumplimiento de las obligaciones económicas contraídas por terceros, o fiados, a cambio de una prima y mediante la expedición de una póliza.

Por último, existen otros tipos de organizaciones que ofrecen servicios financieros y que apoyan al funcionamiento del sistema financiero, como las agencias calificadoras, las sociedades de información crediticia (burós de crédito), las cámaras de compensación, el Instituto para el Depósito de Valores, el Registro Nacional de Valores, empresas que administran mecanismos tendientes a facilitar las operaciones con valores, la Bolsa Mexicana de Valores, el Mercado Mexicano de Derivados y el Centro del Cómputo Bancario.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

El sistema financiero desempeña un papel central en el funcionamiento y desarrollo de la economía. Está integrado principalmente por diferentes intermediarios y mercados financieros, a través de los cuales una variedad de instrumentos movilizan el ahorro hacia sus usos más productivos. Los bancos son quizá los intermediarios financieros más conocidos, puesto que ofrecen directamente sus servicios al público y forman parte medular del sistema de pagos. Sin embargo, en el sistema

financiero participan muchos otros intermediarios y organizaciones que ofrecen servicios de gran utilidad para la sociedad.

Un sistema financiero estable, eficiente, competitivo e innovador contribuye a elevar el crecimiento económico sostenido y el bienestar de la población. Para lograr dichos objetivos, es indispensable contar con un marco institucional sólido y una regulación y supervisión financieras que salvaguarden la integridad del mismo sistema y protejan los intereses del público. Por lo anterior, el Banco de México tiene como una de sus finalidades promover el sano desarrollo del sistema financiero.

ESTATUS

El sistema financiero desempeña un papel central en el funcionamiento y desarrollo de la economía. Está integrado principalmente por diferentes intermediarios y mercados financieros, a través de los cuales una variedad de instrumentos movilizan el ahorro hacia sus usos más productivos.

Un sistema financiero estable, eficiente, competitivo e innovador contribuye a elevar el crecimiento económico sostenido y el bienestar de la población. Para lograr dichos objetivos, es indispensable contar con un marco institucional sólido y una regulación y supervisión financieras que salvaguarden la integridad del mismo sistema y protejan los intereses del público.

Así, el sistema financiero representa una arista importantísima que cuidar en la consolidación del SNA, pues los bancos y demás instituciones auxiliares de crédito han sido utilizados en varios casos como mecanismos para intercambiar recursos con fines ilícitos, por los particulares e inclusive por servidores públicos, para cubrir depositar y migrar dinero en todo el mundo.

FUENTES CONSULTADAS

Ley de Instituciones de Crédito.
Ley del Mercado de Valores.
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Marco normativo aplicable

Ley de Instituciones de Crédito.
Ley del Mercado de Valores.
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Principales disposiciones emitidas por el banco de México

- I. Circular 4/2014 reglas aplicables a las cámaras de compensación para pagos con tarjetas.
- II. Disposiciones de carácter general aplicables a las redes de medios de disposición.
- III. Circular 6/2013 en materia de operaciones derivadas Siefores.
- IV. Circular 3/2013 cámaras de compensación de transferencias a través de dispositivos móviles.
- V. Circular 16/2012 subastas para colocación de cupones segregados de Udibonos.
- VI. Circular 15/2012 reglas sobre operaciones celebradas con personas con vínculos relevantes.
- VII. Circular 14/2012 reglas para las subastas de compra y venta simultáneas de valores del IPAB.
- VIII. Circular 13/2012 reglas del Módulo de Atención Electrónica.
- IX. Circular 12/2012 reglas de transferencias de fondos.
- X. Circular /2012 subastas de BREMS y valores gubernamentales.

- XI. Circular 5/2012 subastas para colocación de valores gubernamentales y valores del IPAB.
- XII. Circular 4/2012 en materia de operaciones derivadas.
- XIII. Circular 3/2012 operaciones de las instituciones de crédito y la Financiera Rural.
- XIV. Circular 16/2011 reglas para subastas sindicadas.
- XV. Circular 13/2011 pago mínimo para tarjetas de crédito.
- XVI. Circular 16/2011 reglas para la colocación sindicada de valores gubernamentales.
- XVII. Circular 2/2011 permuta de valores gubernamentales.
- XVIII. Circular 36/2010 en materia de comisiones.
- XIX. Circular 22/2010 en materia de cobro de comisiones.
- XX. Circular 17/2010 participantes del SPEI® .
- XXI. Circular 21/2009 relativa a la metodología de cálculo y fórmula del (CAT).
- XXII. Circular 22/2008 en materia de acreditación de pagos.
- XXIII. Circular 16/2007 en materia de pagos anticipados.
- XXIV. Circular 14/2007 en materia de tasas de interés.
- XXV. Circular 13/2007 para limitar el cobro de intereses por adelantado.
- XXVI. Circular 1/2005 relativa a las operaciones de fideicomiso.
- XXVII. Circular 34/2010 relativa a las reglas de tarjetas de crédito.
- XXVIII. Circular 115/2002 relativa a las operaciones de las casas de bolsa.
- XXIX. Reglas sobre operaciones de préstamo de valores.
- XXX. Reglas sobre operaciones de reporto.
- XXXI. Reglas generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia y sus usuarios.
- XXXII. Reglas a las que deberán sujetarse las casas de cambio en sus operaciones.

Fuentes de consulta recomendadas

- Barandiarán, Rafael (2008). *Diccionario de Términos Financieros*. España: Trillas, 2008.
- López Pablo y Vicente Merino (1997). *Teoría General del Seguro*, Asociación ICEA.
- Méjan, Luis Manuel C. (2008). *Sistema Financiero Mexicano*. México, Instituciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2008.

- Ramírez Solano, Ernesto (2001). *Moneda, banca y mercados financieros*. México. Instituciones e instrumentos en países en desarrollo, Pearson Education, 2001.
- Ruiz Torres, Humberto Enrique (2003). *Derecho bancario*. México: Oxford University Press-
- Sepúlveda Villarreal, Ernesto (2010). *Temas económicos y sociales de actualidad en México*, colección Charlas de Economía en Mangas de Camisa, México, Museo Interactivo de Economía.

Sistema de Registros Públicos y Notarías

Mark Sandoval Salmerón

MARCO CONCEPTUAL

El registro público de la propiedad nació de la necesidad de llevar una cuenta a cada titular del derecho real de propiedad. En un principio tuvo una finalidad meramente administrativa, sin propósito de publicidad, pues no se había descubierto siquiera la conveniencia de ésta. La necesidad de la publicidad quedó manifiesta cuando la clandestinidad de las cargas y de los gravámenes que recaían sobre los inmuebles fue tal, que se hacía imposible conocer la verdadera situación de éstos. Entonces aquel registro que nació por una razón administrativa, con miras a llevar una cuenta a cada titular, se convirtió en un registro con miras a la publicidad. Así nació el registro como un medio de seguridad al tráfico jurídico.¹

Carral y De Teresa, define qué es el Registro como institución:

¹ Carral y De Teresa, 1995, p. 215.

El registro es un organismo administrativo, ideado para garantizar la seguridad de los derechos adquiridos, es decir, de los derechos subjetivos, y de la seguridad del obrar jurídico, es decir, la seguridad del tráfico.²

Es pues un mecanismo, oficina o centro público –sigue el autor– llamado a dar la alerta o voz anunciadora de cómo, en la práctica, se encuentra distribuido dicho dominio y cuáles son las modificaciones a las que se encuentra sujeto, para conocimiento de todos los que, no habiendo intervenido en el otorgamiento o formalización de los actos adquisitivos o extintivos del primero, necesitan para su conveniencia de un punto de partida seguro y de plena garantía en las transacciones en que una rama independiente y separada del Derecho Civil.³

Para Contreras Cantú y Castellanos Hernández, la función registral entraña la realización de una serie de actos, formas y formalidades en relación con las transacciones realizadas respecto de la propiedad de bienes muebles o inmuebles a fin de que éstas surtan efectos jurídicos de manera plena por medio de la publicidad registral.⁴

La función registral a cargo del Estado tiene como finalidad dar publicidad formal a aquellos actos jurídicos que lo requieran conforme a la ley, a fin de que éstos produzcan efectos contra terceros; funciona bajo regulación y control de la administración pública, en pro de la transparencia jurídica. Los registros públicos, pues, sirven como elemento de publicidad y carácter testimonial de distintos actos y derechos. El Registro Público de la Propiedad es la institución que tiene por objeto dar publicidad a los actos que conforme a la ley lo requieran para surtir efectos contra terceros.⁵

² *Ídem*.

³ *Ibidem*, p. 219.

⁴ Contreras y Castellanos, 2000, p. 187.

⁵ Decreto Gubernativo Número 229, mediante el cual se expide el Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 25 de septiembre del 2012.

Los efectos que se atribuyen a la registración son más o menos contundentes según el sistema que se adopte por la legislación al respecto. Podría decirse que todas las legislaciones tienen como denominador común un efecto informativo, dirigido a toda persona que quiera consultar el registro, para lo cual se pone a su disposición los libros con los asientos respectivos.

En relación con la función notarial, como señala Ávila Álvarez, son muchas las teorías que se han formulado. Se hace referencia a continuación a las tres que él enuncia en su obra:⁶

- Legitimadora. La función notarial, lo mismo que la registral y la judicial, están destinadas a dar carácter jurídico a las personas, las cosas y los actos, aplicando el Derecho, emanando las tres de un mismo Poder Legitimador, que deba sustituir al Poder Judicial de la clásica división tripartita de Montesquieu.
- De representación de los derechos en la normalidad. Partiendo de la distinción entre la vida del “derecho” en su exteriorización o representación de los derechos privados en la normalidad, frente a la actividad de los Tribunales a los que compete la aplicación del Derecho cuando éste se presenta violado o en contienda.
- Legitimadora especial. Junto a las tres funciones clásicas (legislativa, ejecutiva y judicial) hay que admitir la función legitimadora, que comprende las normas e instituciones por las cuales el Estado asegura la firmeza, legalidad, autenticidad y publicidad de los hechos jurídicos y derechos de ellos derivados; órgano más importante de esa función es el Notariado, si bien por abarcar otras misiones de índole distinta (asesoras, autenticadoras) tiene en su conjunto una configuración especial.

⁶ Ávila, 1973, p. 12.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Los sistemas de registro pueden responder a distintas necesidades de acuerdo con la manera en la que dicho registro se lleva a cabo.⁷ Según Carral y de Teresa existen los sistemas registrales que a continuación se señalan:

- El sistema de transcripción, por el cual el documento se archiva o se copia íntegramente en los libros del Registro.
- El sistema de folio personal, en que los libros se llevan por índices de personas, o sea de propietarios o de titulares de derechos reales.
- El sistema de folio real, en que los libros se llevan por fincas, a cada una de las cuales se le abre un folio, en que se inscriben todos los cambios, gravámenes, transmisiones, etc., relacionados con dicha finca.

Ahora bien, siguiendo con el mismo autor, según la eficacia concedida a la inscripción, existen los siguiente efectos del registro:

- Efectos de hecho. Estos efectos son comunes a todos los registros, pues en ellos el asiento existe, tiene un carácter informativo y puede ser consultado por cualquier persona, y existe sin necesidad de producir determinados efectos.
- Efectos probatorios. El registro es un medio privilegiado de prueba de lo consignado en el asiento. En ciertos casos, como en el caso del registro Civil, el asiento puede ser aún un medio específico de prueba.
- El registro es presupuesto de eficacia y se exige el asiento en declaraciones de voluntad para producir la eficacia contra terceros (sistema declarativo) o la eficacia o validez misma del acto (sistema constitutivo).

⁷ Carral, *óp. cit.*, pp. 229-203.

- Inscripción sustantiva. Es el máximo de eficacia atribuido a la inscripción, ya que ésta ópera el cambio en el derecho registrado, sin necesidad de acuerdo de transferencia.⁸

De acuerdo con los diferentes grados de eficacia que se otorga por las legislaciones a la inscripción, se distinguen fundamentalmente cuatro sistemas que son: el francés, el alemán, suizo, los sistemas intermedios como el español y el mexicano, y el sistema australiano.⁹

El Sistema de Registros Públicos y Notarías se vincula con el SNA al abonar a la seguridad en la propiedad de inmuebles, lo que a su vez favorece la transparencia y la rendición de cuentas. La vinculación entre el sistema registral con el SNA para el cumplimiento de las facultades que a éste corresponden en relación con la verificación de la información vertida en la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos es relevante. Se espera pues que las autoridades fiscalizadoras y de control tengan cercana y constante comunicación con los registros públicos y notarías para el cruce de información.

Para mayor comprensión del tema que se aborda, se hace necesario entender que un instrumento notarial lo constituyen el acta y la escritura pública, integrados por elementos esenciales como el protocolo, el apéndice, sello y notaría, y otros secundarios como oficina, archivo, guía, índice y rótulo. Asimismo, se establece en este apartado que el notario es un profesional del derecho que realiza una función pública, escucha a los interesados, interpreta su voluntad, examina la legalidad de los títulos y capacidad jurídica de las partes, redacta el instrumento, lo lee, lo explica, lo autoriza y reproduce; lo inscribe en el Registro Público de la Propiedad; conserva la matriz en el protocolo primero, y después en el Archivo de Notarías. En el incumplimiento, negligencia o lícitud de estas actividades, puede incurrir en responsabilidad civil, administrativa, fiscal y penal.¹⁰

⁸ *Ídem*.

⁹ *Ídem* p. 245.

¹⁰ Pérez, ., 1989, p. 347.

ESTATUS

El Sistema Registral del Estado de Guanajuato, a partir de la modificación del 25 de septiembre de 2012, incorporó un nuevo tipo de folio electrónico para los poderes notariales, atendiendo al Convenio de Coordinación celebrado por la Secretaría de Gobernación y el Ejecutivo del Estado de Guanajuato, celebrado el 13 de junio de 2008. Lo anterior pretende dar certeza y seguridad jurídica al otorgamiento o revocación, así como a las modificaciones de los poderes generales y especiales de personas físicas y morales que no tengan actividad mercantil. Se considera además un recurso de inconformidad para que los particulares, de considerarlo oportuno, puedan recurrir a la resolución de suspensión o denegación de un registro. Con ello, se fortalece el control sobre la autoridad registral,¹¹ sin demérito de continuar privilegiando acciones de consulta remota a través de plataformas tecnológicas.

FUENTES CONSULTADAS

- Ávila Álvarez, Pedro (1973). *Estudios de Derecho Notarial*. España: Editorial Montecorvo.
- Carral y De Teresa, Luis (1995). *Derecho Notarial y Derecho Registral*. México: Editorial Porrúa.
- Contreras Cantú, Joaquín y Castellanos Hernández Eduardo (2000). *El registro público de la propiedad social en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Pérez Fernández Del Castillo, Bernardo (1989). *Derecho Notarial*. México: Editorial Porrúa.

¹¹ Decreto Gubernativo Número 229, mediante el cual se expide el Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 25 de septiembre del 2012.

Marco normativo aplicable

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
Criterios registrales para homologar la prestación del servicio registral en el Estado de Guanajuato.
Ley Arancelaria para el Cobro de Honorarios Profesionales de Abogados y Notarios y de Costas Procesales para el Estado de Guanajuato.
Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato.
Lineamientos para la operación del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato.
Reglamento del Registro Público de la Propiedad.

Fuentes de consulta recomendadas

Acedo Penco, Ángel. (2016). *Derechos Reales y Derecho Inmobiliario Registral*. Madrid: Editorial Dykinson.
Agraz, César Eduardo (2016). *Derecho Notarial Comparado en la República Mexicana*. México: Editorial Porrúa.
De Reina Tartière, Gabriel (2011). *Derecho Registral Inmobiliario*. México: Editorial B de F.
Esquivel Zubiri, Jorge Luis (2017). *Derecho Notarial y Registral*. México: Editorial Porrúa.
Goma Salcedo, José Enrique (1992). *Derecho notarial*. Editorial Bosch.
Medina, Manuel (2006). *Derecho civil, derechos reales e inmobiliario registral*. España: Editorial Dilex.
Pérez Fernández Del Castillo, Bernardo (2014). *Doctrina Notarial Internacional*. México: Editorial Porrúa/Colegio de Notarios.
Ríos Hellig, Jorge (2016). *La práctica del derecho notarial*. México: Editorial McGraw-Hill.

CAPÍTULO QUINTO

SOPORTE

CORRECTIVO-SANCIONATORIO

Las Garantías Constitucionales de los Derechos Humanos

José Jafet Noriega Zamudio

MARCO CONCEPTUAL

El 10 de junio de 2011, con la difusión oficial del decreto por el que se reformaron diversos preceptos de la CPEUM,¹ se construyó un nuevo paradigma para el respeto de la dignidad de todas las personas.

El artículo 1º constitucional fue añadido, entre otros, con el párrafo que se indica a continuación:

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.

¹ Véase en línea (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&-fecha=10/06/2011).

De lo anterior, como nos indica Rojas Caballero, surge la obligación de garantizar² a través de distintos mecanismos estatales los derechos humanos de los gobernados.

Dentro de dichos mecanismos se encuentran los distintos procesos constitucionales. A continuación se ofrece un panorama genérico de éstos.

JUICIO DE AMPARO

Según Armando Ostos, el juicio de amparo es un sistema de control, por órgano jurisdiccional y por vía de acción, de la inviolabilidad de la Constitución y de la aplicación correcta de las leyes secundarias.³

Por otra parte, Rafael de Pina⁴ considera al amparo como la protección y tutela del derecho; acción y efecto de dispensar justicia por parte de los órganos de la jurisdicción. En México, es el juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la CPEUM a nacionales y extranjeros. Es posible concebirlo como un medio extraordinario de defensa, porque propiamente es un mecanismo que resulta procedente cuando se agotaron los medios de defensa ordinarios en un litigio o cuando no exista ningún medio legal que deba agotarse previamente para reclamar la ilegalidad e inconstitucionalidad de un acto o una norma.

Los fundamentos constitucionales de este mecanismo se encuentran en los artículos 103 y 107.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Es un juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan entre poderes federales,

²Rojas,2015, p. 7.

³Ostos,2010, p. 163.

⁴De Pina,2006, p. 79.

poderes de los estados, órganos de gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), o entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México, por invasión de competencias o por cualquier tipo de violación a la Constitución Federal por parte de los órganos señalados. Se le considera un procedimiento de control de la regularidad constitucional en la asignación y ejercicio de las competencias constitucionales.

Por este medio de control constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio cuando un poder o autoridad realiza un acto o emite una disposición de carácter general (una ley, un reglamento o un decreto) y con ello ejerce funciones que le corresponden a otro poder o nivel de gobierno. El objeto de control de las controversias constitucionales puede serlo todo tipo de actos de autoridad y normas de carácter general (con excepción de la materia electoral).⁵

La controversia tiene como finalidad primordial fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución. Su soporte constitucional se encuentra en el artículo 105, fracción I.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Se trata de un procedimiento que se tramita en forma exclusiva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por medio de éste se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.

Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser promovidas, entre otros y de acuerdo con el artículo 105, fracción II de la Constitución, por los legisladores y las legisladoras federales o locales o quienes conformen una minoría parlamentaria que represente al menos el 33% del

⁵ Fix, 1992, s/p.

total de quienes integran el órgano que haya expedido la norma que se impugna, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara que una norma es contraria a la Ley Suprema, ésta no podrá volver a tener vigencia ni aplicársele a persona alguna.

Su fundamento constitucional se localiza en el ya señalado el artículo 105, fracción II.

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Es un medio de control constitucional establecido para combatir la presunta inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos y resoluciones definitivas y firmes, emitidos por las autoridades electorales de las entidades federativas, por parte de los partidos políticos.

Se encuentra su fundamento constitucional en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS

Es un medio de impugnación en materia electoral que puede ser iniciado por un ciudadano que promueva por sí mismo y en forma individual presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V.

JUICIO POLÍTICO

Es un procedimiento de orden constitucional que realizan las cámaras del Congreso de la Unión –la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia– cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados en la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales por violaciones graves a la Constitución, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. 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 consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Asimismo, pueden ser sujetos los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales. En su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la 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.

Su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 109 y 110.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011 al segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución, eliminó la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nombrar a algunos de sus integrantes para averiguar algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual y la trasladó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el texto del apartado B del artículo 102 constitucional. Ahí se estableció que dicha Comisión “podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente [...]”. Esta facultad puede ser ejercida discrecionalmente (“así lo juzgue conveniente”), “o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el jefe de gobierno de la Ciudad de México o las legislaturas de las entidades federativas.”

Encuentra su referencia constitucional en el artículo 102, apartado B, último párrafo.

PROCEDIMIENTOS ANTE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

Actualmente, el sistema de protección de derechos humanos se compone de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las treinta y dos comisiones y procuradurías de defensa en el país.

El principal objetivo de estos organismos es ser un contrapeso frente al poder del Estado. Así, monitorean permanentemente la situación de los derechos humanos en sus respectivas jurisdicciones.

Estos esquemas no jurisdiccionales encuentran su fundamento en lo previsto en el artículo 102, apartado B.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La responsabilidad jurídica puede ser clasificada por la materia que la considera. En este sentido es posible considerar que existen responsabilidades en el ámbito del derecho público y en el derecho privado. Así, según Fix Zamudio,⁶ se obtienen los siguientes tipos de responsabilidad: en el primer ámbito estarían las responsabilidades política, administrativa y penal; mientras que en el ámbito del derecho privado estaría la responsabilidad civil.

En tal virtud, la responsabilidad patrimonial del Estado acontece cuando con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, una afectación objetiva y directa; ello otorga a los particulares el derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Se encuentra referida constitucionalmente en el artículo 109.

ACCIONES COLECTIVAS

La acción colectiva es la acción propuesta por un representante en la defensa de un derecho colectivamente considerado, cuya inmutabilidad en la autoridad de la sentencia alcanzará a un grupo de personas.

En una acción colectiva los derechos del grupo son representados en juicio por un representante y la sentencia será respecto a toda la controversia colectiva, alcanzando a los miembros titulares del derecho de grupo, según lo expuesto por Gidi y Ferrer Mac-Gregor.⁷

En México, en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, se regula el procedimiento de sustanciación de las acciones colectivas, de las que serán competentes los Tribunales de la Federación en materias de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente, lo que incluye a las materias de protección

⁶ Fix, 1983, p. 58.

⁷ Gidi y Ferrer, 2004, p. 61.

al consumidor y protección a los usuarios de servicios financieros, medio ambiente y competencia económica.

Además, en el citado Código, se definió el concepto de “derechos e intereses difusos y colectivos” y “derechos e intereses individuales de incidencia colectiva”, asimismo, se establecen los extremos de las tres acciones en esta materia que serán la “acción difusa”, la “acción colectiva en sentido estricto” y la “acción individual homogénea”.

Se regulan constitucionalmente sus bases en el artículo 17.

PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Es una garantía jurisdiccional que, por el momento, existe en el ámbito regional como protección de los derechos fundamentales amparados por el ordenamiento jurídico convencional, para el caso de México, a través de la interpretación y aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, que lleva a cabo la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este mecanismo encuentra sustento constitucional en los artículos 1º y 133.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Los derechos humanos y sus garantías son complementos jurídicos de contenido profundo en la sociedad mexicana. Es de mayúscula importancia conocer cuáles son los medios reconocidos por el propio Estado mexicano para garantizar el respeto a los derechos fundamentales.

En este sentido, la propia CPEUM, establece diversos mecanismos para su protección, algunos de los cuales cualquier gobernado puede intentar directamente para restablecer su esfera de prerrogativas. Conocer el funcionamiento del entramado constitucional que garantiza el principio de supremacía de la Carta Magna, permite a los ciudadanos tanto como a los funcionarios identificar los medios procesales existen-

tes para prevenir o reparar cualquier afectación al orden público constitucional en México.

MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ESTATUS

La reforma constitucional en materia de derechos humanos aún es una asignatura inacabada, en cuanto a su consolidación plena, empero se han realizado esfuerzos mayormente normativos en aras de dotar a México del andamiaje instrumental necesario para reconocer derechos fundamentales que protejan la dignidad de las personas. Sin embargo, hay muchos desafíos por superar, sobre todo, para transitar a esquemas

progresivos que no desvirtúen las estructuras institucionales en agravio de la ciudadanía.

FUENTES CONSULTADAS

- De Pina Vara, Rafael (2006). *Diccionario de Derecho*. México: Editorial Porrúa.
- Fix Zamudio, Héctor (1992). *La Justicia Constitucional, Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917*. México: UNAM.
- La responsabilidad de los servidores públicos en el derecho comparado en varios autores, Las responsabilidades de los servidores públicos. Manuel Porrúa. México, 1983.
- Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2004). *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*. México: Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Editorial Porrúa.
- Ostos Luzuriaga, Armando (2010). *Curso de Garantías y Amparo*. México: Editorial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- Rojas Caballero, Ariel Alberto (2015). *Los Derechos Humanos en México*. México: Porrúa.

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuentes de consulta recomendadas

- Barandiarán, Rafael (2008). *Diccionario de Términos Financieros*. España: Trillas, 2008.

- Cappelletti, Mauro (1975). *El control de constitucionalidad de las leyes en el Derecho Comparado*. Milán, Giuffré Editores.
- Fix Zamudio, Héctor (2003). “Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional”. En *Derecho procesal constitucional. Tomo I*. México: Ed. Porrúa.
- Gozaíni, Osvaldo Alfredo (1995). *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*. México: Ed. UNAM.
- López Pablo y Vicente Merino (1997). *Teoría General del Seguro*, Asociación ICEA.
- Nogueira Alcalá, Humberto (2005). *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*. Santiago, Ed. LexisNexis. Hay edición actualizada en Venezuela con Prólogo de Allan R. Brewer Carias. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006.
- Rey Cantor, Ernesto. “Derecho procesal constitucional en Colombia”. En *Derecho Procesal Constitucional*. Tomo III México: Ed. Porrúa.
- Sagüés, Néstor Pedro (2006). *Derecho procesal constitucional. Logros y obstáculos*. Buenos Aires: Ed. Ad-Hoc y Konrad Adenauer Stiftung.
- Zagrebelsky, Gustavo (2004). *¿Derecho procesal constitucional? y otros ensayos de justicia constitucional*. México: Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C.

Justicia Administrativa. Un Pilar del SNA

Mark Sandoval Salmerón

COMENTARIO INICIAL

La reforma del artículo 113¹ de la CPEUM que creó el SNA tuvo efecto en diversos ámbitos, la justicia administrativa no fue la excepción. El veintisiete de mayo del año dos mil quince, también se modificó el artículo constitucional 116, fracción V que prevé que las Constituciones y las leyes de los Estados deben 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. Estos Tribunales deben 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

¹Véase artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con reforma publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015.

Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.²

Ahora, previo a analizar la justicia administrativa y su materialización a través de los tribunales especializados correspondientes en nuestro país, se estima conveniente contar con un panorama claro de algunos conceptos.

Como lo ha establecido Fix Zamudio,³ control, justicia, jurisdicción, contencioso y derecho procesal, todos ellos con el calificativo de “administrativo(a)”, son términos que suelen utilizarse como sinónimos o equivalentes. No obstante, resulta importante precisarlos y distinguir su significado.

Cuando se utiliza el término control administrativo se pretende señalar que los actos o decisiones de alguna autoridad pueden ser fiscalizadas por otra, y que esta última tiene la facultad de revisar, anular, modificar, o bien, imponer sanciones por la conducta de la primera. Ahora bien, esta función puede ser política o jurídica, por lo que “control administrativo” es un vocablo genérico.

Cuando se habla de *justicia administrativa*, el término se utiliza para señalar un cúmulo de instituciones creadas para resolver una controversia jurídica entre las autoridades administrativas y los particulares, a fin de tutelar la esfera jurídica de estos últimos.

Por su parte, la *jurisdicción administrativa* es una especie dentro del concepto genérico de justicia administrativa y se refiere a la solución de dichas controversias acudiendo a los jueces o tribunales administrativos u ordinarios.

Ahora bien, los vocablos *proceso administrativo* o *contencioso administrativo* poseen el mismo significado, aunque el último da cuenta de la influencia de la dogmática administrativista francesa. El *derecho procesal administrativo*, por su parte, se refiere a la rama de la ciencia del derecho

²Véase artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con reforma publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015.

³Fix Zamudio, Héctor (2016). “Concepto y contenido de la justicia administrativa” (pp. 173-174). *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

procesal que estudia los conceptos, principios e instituciones destinados a la solución de los conflictos entre la administración pública (y, por extensión, derivados de la conducta administrativa de cualquier autoridad) cuando se afecta la esfera jurídica de los gobernados. Desde este enfoque, el derecho procesal administrativo tiene como contenido el estudio de las instituciones de justicia y no exclusivamente de la jurisdicción administrativa.

La justicia administrativa, entonces, comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública; entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, que es uno de sus sectores más importantes. Según Fix Zamudio, la justicia administrativa está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública (o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad). Es a través de dichos instrumentos que se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados.⁴

Se analizará ahora al órgano jurisdiccional impartidor de justicia administrativa en el ámbito federal, comenzando con una breve referencia histórica.

El uno de enero de 1937 entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal. Con ella, iniciaron las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por dicha Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas, conformadas cada una de ellas por tres magistrados. La competencia que les asignó el legislador entonces fue en materia estrictamente fiscal, a sabiendas que este tipo de controversias suscitaban una alta litigiosidad. Un año después de haber entrado en vigor, la Ley de Justicia Fiscal fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938. Se conservó, no obstante, igual competencia para el Tribunal, la que con los años se fue ampliando. Para el año de 1946 se crearon dos

⁴ *Ídem* p. 179.

Salas más, lo que incrementó el número de magistrados a veintiuno. En 1967 se expidió una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron aspectos orgánicos del propio Tribunal, el número de magistrados se incrementó a veintidós, mismos que fueron distribuidos en las siete Salas que ya existían, determinándose que el Presidente no integraría Sala.

A finales del año 2000 fue cuando se aprobó el cambio de nombre de la Institución por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de su existencia le había sido asignada para conocer no solo de los juicios en materia fiscal, sino de aquellos que se instauraran en contra de cualquier resolución dictada por una autoridad que pusiera fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o que resolviera un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En ese mismo año se determinaron facultades al Pleno del Tribunal para determinar las regiones y el número y sede de sus salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las secciones o de las salas regionales.⁵En la actualidad, derivado de la modificación a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016 –según el segundo párrafo del artículo quinto transitorio–, se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hasta entonces vigente y con ello se dio origen a la nueva denominación del órgano jurisdiccional en materia administrativa, que a partir de entonces se denominó Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Éste se constituyó como un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena mismo que, además, forma parte del SNA y está sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la CPEUM.

⁵Véase Historia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa(<http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/historia/>).

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Los conceptos de libertad y justicia deben entenderse en el Estado moderno como condiciones esenciales del hombre, ya que son inherentes a su dignidad y son consustanciales con el de su humanidad y, como tales, tienen un valor permanente. Es precisamente porque no existe una humanidad abstracta, sino una humanidad concreta, presente y viva, que la libertad y la justicia son también valores y prácticas concretamente determinadas.⁶

La administración de un Estado de derecho debe actuar conforme al principio de legalidad. Para controlar este sometimiento de la administración al derecho se han creado órganos e instituciones donde los administrados puedan encontrarse en un plano equivalente con la administración. La justicia administrativa pretende hacer efectiva la sujeción de la administración a este principio, tomando en consideración que la actividad de la administración pública debe sujetarse a procedimientos formales y trámites precisos que garanticen la legalidad, imparcialidad e igualdad en el trato para los administrados.⁷

Dice Ovalle Favela⁸ que los administrativistas han contemplado la justicia administrativa como una forma de control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos y que en un sentido amplio la justicia administrativa no solo es ejercida por tribunales adscritos formalmente al Poder Ejecutivo, sino en general por órganos jurisdiccionales con independencia de su adscripción formal.

⁶ Araiza Velázquez, Jaime (2016). “Justicia Administrativa” (p. 1). En *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

⁷ Villareal, 2016, pp. 572-573.

⁸ Ovalle Favela, José (2016). “Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano” (pp. 234-235). En *Temas y problemas de la administración de justicia en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Se han detectado deficiencias comunes en la administración de los tribunales de lo contencioso administrativo. Al respecto, la autora Rendón Huerta Barrera ha señalado las siguientes:⁹

- Carencia de planes de desarrollo institucional, en virtud de que la actividad de los presidentes, del Pleno o de los directivos, se centra en cuestiones de orden jurídico, considerándose como una incómoda disyuntiva el atender el trabajo sustantivo u ocuparse en las tareas de la administración.
- Indeterminación de políticas públicas.
- Imprecisión, vaguedad o ausencia en la fijación de objetivos y metas.
- Deficiencias en la comunicación interna.
- Carencia de un servicio civil de carrera.
- Información no automatizada e incompleta sobre juicios, recursos y resultados.
- Falta de seguimiento y de evaluación administrativa.

En relación con los aspectos destacados por Rendón Huerta Barrera, valdría la pena identificar si con la entrada en vigor del SNA y con la dotación adicional de atribuciones en materia de responsabilidades administrativas, el legislador se ha encargado de mitigar esas deficiencias o, por el contrario, la atención se ha enfocado en aspectos diversos. Esta cuestión resulta de vital importancia para el análisis y éxito del sistema de responsabilidades administrativas en México.

Existe una cuestión adicional a analizar. Los distintos casos en los cuales algunas resoluciones de los tribunales administrativos resultan inimpugnables deben ser analizados con cautela a fin de que tales disposiciones no violen la garantía del derecho de acceso a la justicia a

⁹ Rendón Huerta Barrera, Teresita (2016). “Tres áreas de oportunidad para la justicia administrativa local en México” (pp. 433-434). En *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

los ciudadanos. En efecto, la inatacabilidad de ciertas decisiones administrativas debe suprimirse en el derecho mexicano, por dos razones fundamentales:¹⁰

Primera: Deja en estado de indefensión al gobernado en decisiones que pueden estar equivocadas o dictadas por intereses ajenos. El gobernado tiene derecho a ser convencido de que se ha actuado en justicia.

Segunda: Hace nugatoria la figura jurídica sublime de defensa de los particulares ante los gobernantes y sus decisiones: el amparo, en sus diversas manifestaciones, en este caso es el amparo administrativo y el amparo agrario, aunque debe afirmarse que afecta al amparo en su extraordinaria dimensión, quizá como la garantía más buscada en el país.

ESTATUS

La configuración del sistema jurisdiccional sobre responsabilidades administrativas en el SNA ha dotado a los tribunales administrativos de la competencia¹¹ para conocer, sustanciar y resolver sobre faltas graves atribuibles tanto a servidores públicos, como a particulares en casos específicos. De este modo, además de ser autoridades materialmente jurisdiccionales, son formalmente administrativas y sus actos susceptibles de controvertirse por presuntas violaciones al principio de legalidad.

El SNA ha venido a impulsar la creación de Tribunales de Justicia Administrativa para el cumplimiento del contenido del artículo 113 constitucional, en congruencia con el acceso a la justicia previsto en el marco constituciuonal y convencional.

¹⁰ Noguerrón Consuegra, Pedro (2016). “El concepto jurídico contencioso-administrativo como medio para impartir justicia en el derecho mexicano” (pp.819-820). En *Justicia contenciosa administrativa. Congreso Internacional*. México; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹¹ Véase artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

FUENTES CONSULTADAS

- Araiza Velázquez, Jaime (2016). “Justicia Administrativa”. En *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cisneros Farías, Germán, et. al (2016). *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fernández Ruiz, Jorge (1998). *Panorama del derecho mexicano. Derecho administrativo*. México: McGraw-Hill.
- Fix Zamudio, Héctor (1983). *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México: Colegio Nacional.
- Ovalle Favela, José (2016). “Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano”. En *Temas y problemas de la administración de justicia en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Noguerón Consuegra, Pedro (2016). “El concepto jurídico contencioso-administrativo como medio para impartir justicia en el derecho mexicano”. En *Justicia contenciosa administrativa. Congreso Internacional*. México; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (2016). “Tres áreas de oportunidad para la justicia administrativa local en México”. En *Justicia administrativa. Segundo*

- Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rodríguez Elizondo, José A. (1961). *Protección jurisdiccional de los administrados (El exceso de poder)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Serra Rojas, Andrés (1983). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Vázquez Alfaro, José Luis (1991). *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México: UNAM.
- Villareal Corrales, Lucinda (2016). *La Justicia Administrativa. El procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Fuentes de consulta recomendadas

- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa (2014). *Compendio de Derecho Administrativo: Segundo Curso*. México: Porrúa.
- Fernández Ruiz, Jorge (2014). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. México: Porrúa.
- Fraga, Gabino (2012). *Derecho Administrativo*, Cuadragésima. México: Porrúa.
- Fernández Ruiz, Jorge (2011). *Régimen Jurídico de las Fuerzas Armadas*. México: IIJ UNAM.
- _____ y Filiberto Otero Salas (2013). *Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios: Tutela Frente a las Actuaciones de la Administración Pública*. Barcelona: Bosch.
- _____, (coords), *Justicia Contenciosa Administrativa: Congreso Internacional*. México: IIJ-UNAM.
- Fernández Ruiz, María Guadalupe y Filiberto Otero Salas (2015). *Derecho Administrativo: segundo curso*. Editorial Veritatis Verbum.
- García de Enterría, Eduardo (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Palestra Editores.
- Gutiérrez y González, Ernesto (2010). *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano* México: Porrúa.
- Martínez Morales, Rafael I. (2012). *Derecho Administrativo: Segundo Curso*. México: Oxford University Press.
- Sánchez Gómez, Narciso (2015). *Curso Segundo de Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Valls Hernández, Sergio Armando (2011). *Nuevo Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

Régimen de Responsabilidades y Sanciones Penales

Mark Sandoval Salmerón

COMENTARIO INICIAL

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 237/94, estableció que 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.¹

Ahora bien, de los diferentes tipos de responsabilidad establecidas en el Título Cuarto de la CPEUM, denominado “De las Responsabilida-

¹ Tesis P. LX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 128.

des de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, se destaca la responsabilidad penal, la cual se funda en la fracción II del artículo 109 constitucional y dispone que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

La responsabilidad penal de un servidor público deriva de alguna acción u omisión que se encuentre sancionada por la ley penal; es decir, de la comisión de un delito. Cualquier servidor público federal o estatal puede ser sujeto activo en los delitos relacionados con el SNA a excepción del presidente de la República, quien *“sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”*.² El establecimiento de la presunta responsabilidad penal pasa, en relación con los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional, por la declaratoria de procedencia. Ésta puede iniciarse a instancia de cualquier ciudadano que realice la denuncia o queja, en relación con la cual la Cámara de Diputados deberá emitir, en su caso, la *“declaración de procedencia”*³ para que sea el órgano jurisdiccional que resulte competente el encargado de sustanciar el procedimiento penal correspondiente en contra del servidor público.⁴

Los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación cuentan con una especie de inmunidad procesal penal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81,

²Véase Segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor; es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal. Véase Tesis de jurisprudencia número P. /J. 38/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 387.

⁴Ortiz, 2004, pp. 102 y 103.

fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ donde la suspensión de los magistrados de circuito y jueces de distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento.

Tanto la declaración de procedencia como la suspensión del cargo de los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación son necesarias para que, en su caso, el ministerio público presente acusación en su contra.⁶

Ahora bien, el régimen de responsabilidades y sanciones penales tiene una especial importancia vinculado a la entrada en vigor del SNA. El decreto publicado en el DOF el 27 de mayo de 2015, en materia de combate a la corrupción, estableció que el SNA tiene por atribución —entre otras— la de ser una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción. Es decir, el ejercicio del *ius puniendi* estatal en contra de la corrupción se encuentra íntimamente ligado a este sistema nacional. Es por ello que la Fiscalía Anticorrupción forma parte de él y una parte importante de las reformas legales en la materia afectaron al Título Décimo del Código Penal, relativo a los delitos por hechos de corrupción cometidos por servidores públicos.

Estos delitos tienen un común denominador que es generar beneficios directa o indirectamente para quienes los cometen. En algunos casos no son en su totalidad para la persona que realiza la conducta delictiva, sino para el autor intelectual. Esto exige seguir el hilo jerárquico para llegar a los grandes corruptos. El manejo de recursos públicos implica una responsabilidad y la sociedad espera en relación con ello un comportamiento intachable, honesto y transparente a fin de que quede claro que un cargo público no es un instrumento para la satisfacción de los intereses personales o de grupo.

⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el DOF el 26 de mayo de 1995.

⁶ Véase Código Penal Federal, con últimas reformas publicadas en el DOF el 21 de junio de 2018.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

La reforma al Código Penal Federal a que se ha hecho referencia, implicó la modificación del párrafo primero y el inciso e) del artículo 201; la denominación al Título Décimo; el párrafo primero del artículo 212; el artículo 213; el artículo 213 Bis; la denominación del Capítulo II del Título Décimo; el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del artículo 214; las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del artículo 215; los párrafos primero y segundo del artículo 216; la denominación del Capítulo V del Título Décimo; el párrafo primero, la fracción I y los incisos B), C), D), la fracción III y el párrafo segundo del artículo 217; los párrafos tercero y cuarto del artículo 218; la fracción I y el párrafo segundo del artículo 219; la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del artículo 220; el párrafo segundo del artículo 221; las fracciones I, II y los actuales párrafos tercero y cuarto del artículo 222; las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del artículo 223; los actuales párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto del artículo 224; las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII y XXXII del artículo 225; y la adición de un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III y IV, un sexto y un séptimo párrafos al artículo 212; un inciso E) a la fracción I, una fracción I Bis con los incisos A) y B) y un párrafo segundo al artículo 217; un artículo 217 Bis; una fracción IV al artículo 221; una fracción III con los incisos a, b y un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 222; un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes al artículo 224, y derogación del cuarto párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal.⁷

Por lo que hace a la investigación de los hechos de corrupción, el artículo 109 fracción III, párrafos quinto y sexto de la CPEUM, prevé que las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de

⁷ Artículo único del 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 DOF el 18 de julio de 2016.

delito deberán presentarse ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, que es el órgano especializado en investigación de delitos en materia de corrupción.⁸

En el ámbito federal, el Código Penal Federal contiene en su título décimo del libro segundo, los delitos por hechos de corrupción, entre los que se encuentran:

- Ejercicio ilícito de servicio público (artículo 214).
- Abuso de autoridad (artículo 215).
- Coalición de servidores públicos (artículo 216).
- Uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 217).
- Concusión (artículo 218).
- Intimidación (artículo 219).
- Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220).
- Tráfico de Influencia (artículo 221).
- Cohecho (artículo 222).
- Cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 bis).
- Peculado (artículo 223).
- Enriquecimiento Ilícito (artículo 224).

En el ámbito local, el Código Penal del Estado de Guanajuato fue reformado en concordancia con el Código Penal Federal y en atención a la implementación del SNA. Dicha reforma fue publicada en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el día 24 de septiembre de 2018 y sanciona los siguientes delitos:

⁸En el ámbito federal se recomienda consultar el acuerdo A/011/14, publicado en el DOF en fecha 12 de marzo de 2014, por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014).

^{En} Guanajuato, conviene revisar el acuerdo 1/2017, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha 15 de agosto de 2017, por el cual se crea la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato (<https://portal.pgguanajuato.gob.mx/PortalWebEstat/Archivo/normateca/336.pdf>).

- Cohecho (artículo 247).
- Peculado (artículo 248).
- Concusión (artículo 249).
- Enriquecimiento Ilícito (artículo 250).
- Usurpación de funciones (artículo 251).
- Tráfico de Influencias (artículo 252).
- Abuso de autoridad (artículo 253).
- Ejercicio ilícito del servicio público (artículo 253-a).
- Uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 253-b).
- Afectación al servicio público (253-c).

Resulta revelante destacar la importancia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el marco del Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción, pues no es exagerado señalar que de la eficacia de esta fiscalía depende en gran parte el éxito del sistema sancionatorio penal del SNA,⁹ como una muestra contundente del rechazo a la corrupción.

ESTATUS

Desde una perspectiva legislativa podría aseverarse que el proceso de adecuación a la legislación penal para tipificar los delitos por hechos de corrupción se ha finiquitado, aunque queda claro que muchas de las acciones necesarias para la implementación y funcionamiento del SNA estén en proceso. Las expectativas se centran ahora en la operatividad del sistema en su conjunto, así como en su eficacia. Es decir, sobre los resultados que arroje de cara a la sociedad para mitigar el fenómeno de la corrupción. Invariablemente habrá cabida para áreas de mejora y detección de obstáculos legales y operativos. Lo verdaderamente importante es que el SNA se consolide y comience a rendir cuentas y frutos.

⁹Márquez, 2017, pp. 157 a 159.

MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitucional
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- General
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Federal
- Código Penal Federal.
- Estatal
- Código Penal del Estado de Guanajuato.
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.
- Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

FUENTES CONSULTADAS

Referencias institucionales

Procuraduría General de la República – Portal oficial del Centro de Denuncia y Atención Ciudadana. Recuperado en: <https://app.cedac.pgr.gob.mx/ATENCIONPGR/PENDENUNCIA>

Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato. Recuperado en: <https://portal.pgjguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Servicios/Formularios/querellas.aspx>

Libros

Hernández Pliego, Julio, “Denuncia, delación y pesquisa”. En *Estudios en Homenaje a César Esquinca Muñoa*.

Márquez Gómez, Daniel (2017). *El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Editorial Novum.

Ortiz Soltero, Sergio Monserrit (2004). *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. México: Porrúa.

Manuales

Instituto Nacional de Ciencias Penales, ABC del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México, 5ª Edición, México, 2011. Recuperado en: <http://www.iluminemosmexico.org.mx/ABCnsjpm5edSpred.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la perspectiva constitucional*, México, 2011. Recuperado en: <http://148.202.89.14/laboratoriojuiciosorales/sites/default/files/nuevo%20sistema%20de%20Justicia%20Penal%20Acusatorio.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, 2017. Recuperado en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/guiaCNPP.pdf>

Fuentes de consulta recomendadas

Padilla Sanabria, Lizbeth Xóchitl (2017). *El derecho administrativo sancionador en el Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Editorial Flores.

Rodríguez Olvera, Oscar (2008). *Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Recuperado en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/183713/438744/file/Reforma_penal_d37.pdf.

Sistema Penal Acusatorio Guía de Bolsillo, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, México, 2017. Recuperado en: <http://www.reformapenalslp.gob.mx/uploads/GUIA%20DE%20BOLSILLO.pdf>

Régimen de Responsabilidades y Sanciones Políticas

Mark Sandoval Salmerón

MARCO CONCEPTUAL

El término responsabilidad proviene del latín *sponsor*, que significa “el que se obliga”, y de *respondere*, prometer, merecer, pagar. Una persona es responsable cuando sus actos impliquen el incumplimiento de una obligación o la actualización de una infracción a la norma jurídica, por lo que estará obligada a responder por las consecuencias que originen esos actos, entre ellas, las sanciones a que haya lugar.¹

La palabra responsabilidad puede entenderse como la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica, ya sea voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones; dicha respuesta puede traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros.²

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 79, 108, 109, 110, 111, 112 y 114 de la CPEUM, puede establecerse que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cinco vertientes:

¹ Nieto y Medina, 2005, p. 17.

² Lanz, 2006, p. 14

- La responsabilidad política (artículos constitucionales 108, 109 fracción I, 110 y 114).
- La responsabilidad penal (artículos constitucionales 109, fracción II, 111 –declaración de procedencia– y 112).
- La responsabilidad civil (artículo constitucional 111 octavo párrafo).
- La responsabilidad administrativa (artículos constitucionales 109 fracción III y 114 último párrafo).
- La responsabilidad resarcitoria (artículos constitucionales 79 fracción II y 109 fracción IV).

El sistema constitucional de responsabilidades descansa en el principio de autonomía conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propios. Lo anterior, pese a que algunas de las sanciones coincidan desde el punto de vista material, como ocurre en el caso de las sanciones económicas aplicables a todas las modalidades de responsabilidad, o la inhabilitación, prevista para las responsabilidades política, administrativa y resarcitoria.

Por lo anterior, un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo tanto, susceptible, al menos *prima facie*, de ser sancionado en diferentes vías, por órganos diferentes y con distintas sanciones.³ Por lo anterior, es fundamental reiterar aquí la importancia del principio *non bis in idem*, con el objetivo de resguardar a las personas de cualquier acto que pudiera constituir una doble sanción por el mismo hecho⁴.

Una vez establecido lo anterior, puede definirse la responsabilidad política como aquella que puede atribuirse a un servidor público como consecuencia de un juicio seguido por presuntas infracciones graves de carácter político.⁵

³Martínez, 1998, p. 124.

⁴Véase Protocolo número 7 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

⁵Orozco Henríquez, J. Jesús, *Artículo 109*, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada*. México: Porrúa, 2000, t. IV, p. 183.

Los órganos relevantes para la determinación de la responsabilidad política son, por una parte, la Cámara de Diputados, que funge como órgano instructor y acusador y, por la otra, la Cámara de Senadores, que se erige como jurado de sentencia. La denuncia puede ser realizada por cualquier ciudadano, quien puede aportar pruebas sobre la conducta del servidor público sujeto a esta responsabilidad que incurra en la violación de los principios que establece la CPEUM o las leyes federales.⁶

Las sanciones⁷ que pueden establecerse en el juicio político consisten en la destitución o inhabilitación.

ESTATUS

Con motivo de la entrada en vigor de la LGRA quedaron abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, asimismo, se derogaron los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de acuerdo con los transitorios, quedarían derogadas igualmente todas aquellas disposiciones que se opusieran a lo previsto en la LGRA. Ahora bien, derivado de esa modificación normativa, quedan distintas cuestiones por aclarar en relación con el procedimiento que debe seguirse ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia regulados en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Lo anterior pues el último párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos estableció, por una parte, la abrogación de la citada Ley; pero por otro, estableció la derogación únicamente de los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de aquellas disposiciones que se opusieran a lo previsto en la LGRA.

⁶ Ortiz, 2004, pp. 102-103.

⁷ Véase artículo 110 tercero párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior constituye claramente un descuido legislativo que, sin embargo, puede redundar en el surgimiento de posibles antinomias que inciden directamente en el trámite del juicio político. Así, por un lado, el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que hace referencia a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, aparentemente estaría vigentes (pues no fueron expresamente derogados). No obstante, como ya se ha precisado, de acuerdo con otro de los artículos transitorios habría sido la Ley en su totalidad la que quedaba abrogada, lo que haría presumir la invalidez del título que regula lo relativo al juicio político y a la declaración de procedencia.

Como fuere, el procedimiento⁸ del juicio político regulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se explicita a continuación:

a) Procedencia del juicio político

El juicio político es procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (Art. 6 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en adelante LFRSP). Es oportuno dejar claro que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas (Art. 7 LFRSP).

b) Actos que lo motivan

Los actos que pueden motivar el juicio político son aquellos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen

⁸ Consultado el 23 de octubre de 2018 en la página oficial de la Cámara de Diputados, Dirección general del Centro de Documentación, Información y Análisis, visible en línea (<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iiiiju.htm>)

despacho. La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos los enumera de la siguiente manera:

- El ataque a las instituciones democráticas.
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- El ataque a la libertad de sufragio.
- La usurpación de atribuciones.
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o de la Ciudad de México⁹ y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y de la Ciudad de México (Art. 7 LFRSP).

Los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la CPEUM, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (Art. 5 LFRSP).

Corresponderá al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones y, cuando éstos tengan carácter delictuo-

⁹ Véase artículo transitorio Décimo Cuarto del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el DOF el 29 de enero de 2016.

so, deberá formularse entonces la declaración de procedencia y estar a lo dispuesto por la legislación penal aplicable.

c) Promovente

Cualquier ciudadano puede presentar denuncia contra un servidor público responsable políticamente ante la Cámara de Diputados, bajo su más estricta responsabilidad y siempre que se trate de alguna de las conductas señaladas en el epígrafe previo.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo (un órgano interno de la Cámara de Diputados), ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones que correspondan deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento (Art. 9 LFRSP).

MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

FUENTES CONSULTADAS

Libros

- Lanz Cárdenas, José Trinidad (2006). *Las responsabilidades en el servicio público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Martínez Bullé Goyri, Víctor M. (1998). “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente”. En *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*. México: UNAM, Pemex.
- Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamilé (2005). *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*. México: UNAM.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. México: Porrúa, 2000.
- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit (2004). *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. México: Porrúa.

Internet

Juicio Político. Su procedimiento. Recuperado en:
<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iiieju.htm>

Fuentes de consulta recomendadas

- Aguilar Balderas Lidia (2017). *Derecho Constitucional*. México: Grupo Editorial Patria.
- Belisario Domínguez, *Vida y Obra* / María Elena Orantes López, Manlio Fabio Beltrones Rivera, José de Jesús Covarrubias Dueña, comps., Luis Mendoza Cruz, Editorial México, Senado de la República, LXI Legislatura, 2011, t. 1.
- Berlín Valenzuela, Francisco (1994). *Derecho parlamentario*. México: FCE.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel (1996). *Lógica parlamentaria: Propuesta para una teoría*. México.
- Carpizo Jorge (1978). *El presidencialismo Mexicano*. México: Editorial Siglo veintiuno editores.

- Cámara de Diputados, *El Poder Legislativo en la actualidad*. LV Legislatura, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- Gil Villegas, Francisco (1994). *El Congreso mexicano: estructura, organización, funcionamiento, análisis político*. México: Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Gutiérrez Parada, Oscar (2011). *Proceso legislativo federal (86 escenarios procedimentales)* Asesoría de Diseños Normativos, México.
- Lujambio, Alonso (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1996). *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Régimen de Responsabilidades y Sanciones Administrativas

Mark Sandoval Salmerón

COMENTARIO INICIAL

En cumplimiento de la reforma constitucional de 2015 en materia anticorrupción, el 19 de julio de 2017¹ entró en vigor el SNA. En éste, se destaca el régimen disciplinario de los servidores públicos, particularmente el contenido en la LGRA.²

En este apartado se analiza primeramente lo que debe entenderse por responsabilidad. Enseguida, lo correspondiente al régimen sancionatorio administrativo y, finalmente, se destaca la importancia de dicho régimen para el SNA.

Hurtado Cisneros, citando a Santiago Nino en una referencia a Hart, señala que el vocablo responsabilidad puede ser empleado en cuatro acepciones, a saber:³

¹ Véanse los artículos transitorios primero y segundo de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción publicada en el DOF el 18 de julio del año 2016.

² Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el DOF el 18 de julio del año 2016.

³ Hurtado, 2015, p. 144.

- Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de cierto cargo, por ejemplo: el padre es responsable de los hijos o el ministro es responsable de conducir la política exterior.
- Responsabilidad en el sentido de factor causal, que se refiere tanto a cosas como a procesos (la tormenta es la responsable o Juan fue responsable de que llegara tarde).
- Responsabilidad como capacidad y como estado mental (el individuo responsable es aquél mentalmente capaz).
- Responsabilidad como punibilidad o reprochabilidad moral de la que se deriva una pena o un reproche.

La responsabilidad en este último sentido presupone el incumplimiento de un deber que constituye la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; en la primera de las acepciones, por su parte, hace referencia a las obligaciones que le corresponden a alguien por el cargo o función que desempeña. En el primer caso, un individuo es responsable cuando sus actos provoquen una infracción a la norma jurídica por la que está obligado a responder y por la que es susceptible de ser sancionado.⁴

Hurtado Cisneros, por su parte, cita a Hans Kelsen, quien define al individuo responsable como aquél que es susceptible de ser sancionado independientemente de que haya cometido o no el acto antijurídico (la responsabilidad es directa cuando el sujeto es sancionable por un acto propio; indirecta, cuando el sujeto es responsable por actos de terceros, los padres por sus hijos menores, por ejemplo). Ferrajoli, por su parte, considera que la responsabilidad es la sujeción jurídica a la sanción como consecuencia de un delito, cualquiera que sea la relación jurídicamente exigible al sujeto y el delito respectivo. Para Ferrajoli es dable distinguir entre culpabilidad y responsabilidad, pues existen formas de responsabilidad sin culpa.

Pincione, por su parte refiere que el término responsabilidad designa la condición de quien es objeto apropiado de una pena o de un

⁴ *Ídem* p. 145.

reproche moral, lo que presupone dos condiciones: la voluntariedad y la intencionalidad del sujeto. Lo primera, en el sentido de que el acto es expresión de la voluntad del sujeto, por lo que cualquier vicio en esa voluntad disminuiría o eliminaría dicha responsabilidad. Como ejemplos de estos eximientes se encuentra la coerción, el estado de necesidad, la legítima defensa o, en ocasiones, la ignorancia. La intencionalidad, por su parte, está vinculada con la descripción de la acción. La diferencia entre una y otra es precisamente que la voluntad no varía con las distintas descripciones posibles de una acción, en tanto que la intencionalidad sí. La responsabilidad es posible aun en los casos en los que los acontecimientos no son producto de ninguna acción intencional (por ejemplo, los delitos culposos o la negligencia administrativa) o, en todo caso, persiste sencillamente en razón del resultado.

Pablo Larrañaga señala que el concepto de responsabilidad se particulariza en dos esferas específicas: la política, referida a las exigencias hacia los gobernantes (noción de interés general) y la estrictamente jurídica, que se refiere a dos tipos de funciones del derecho: la protección de la vida y de la integridad física (paradigma penal) y la protección de los bienes económicos (paradigma civil). Ambos paradigmas se conforman por cuatro elementos: ilícito, objetivo de la sanción, procedimiento y contenido de la sanción.⁵

Para Fierro,⁶ un sistema normativo de responsabilidades de los servidores públicos debe tener por objeto que éstos actúen de manera responsable. Así, lo primero que debe clarificarse es el concepto de servidor público y las condiciones en las que éste debe responder por su conducta.

Podemos definir al servidor público en términos de lo establecido en el artículo 108 constitucional, el cual, señala que 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

⁵ Larrañaga, 2000, p. 22.

⁶ Fierro, 2017, s/p.

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 la CPEUM otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

La Segunda Sala del más Alto Tribunal de nuestro país, al resolver el amparo en revisión 311/2018, estableció que todo aquél que maneje recursos públicos será sujeto de fiscalización y control, a fin de evitar hechos de corrupción y para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas en que incurra. La Corte destacó, así que nadie que maneje recursos públicos está exento del SNA, ni siquiera los particulares, quienes son susceptibles de ser sancionados en términos del Capítulo III del Título Tercero de la LGRA.

Ahora bien, en relación con la segunda cuestión que hacía Fierro, sobre el objeto de la responsabilidad de un servidor público, la respuesta se encuentra en la LGRA, que establece que un servidor público debe responder en términos de las directrices que la Ley contiene, de conformidad con los principios y valores que rigen el servicio público y por el incumplimiento de las obligaciones que las leyes y normatividad en general les impongan.

Las sanciones que pueden imponerse a las personas que incurrieron en responsabilidad administrativa durante el servicio público varían dependiendo de la situación particular, los antecedentes del caso, el tipo de falta en la que se incurra o la infracción que se atribuya al servidor, los motivos que le hubieran impulsado a actuar, sus circunstancias socioeconómicas, sus antecedentes, las pruebas existentes en su contra, así como si se trata de un reincidente o no. A la par, resultan relevantes para determinar su responsabilidad, el grado de pericia o impericia que hubiere mostrado, la antigüedad que tuviera en el puesto, su grado jerárquico, el monto del beneficio que hubiere obtenido de la conducta ilícita, así como el monto de los daños y perjuicios que hubiera ocasionado. Como consecuencia de su actuar ilícito, la Ley de la materia

prevé que un servidor público puede ser sancionado⁷ con una amonestación pública o privada, con una suspensión, destitución del empleo, cargo o comisión, la imposición de alguna sanción económica y hasta con la inhabilitación.

Una de las novedades del régimen de responsabilidades y sanciones administrativas establecidas con el SNA estriba en que los particulares también pueden ser responsables y, consecuentemente, sancionados. Entre las faltas en las que puede incurrir un particular de acuerdo con la LGRA,⁸ se encuentra el soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos, el tráfico de influencias para inducir a la autoridad, la utilización de información falsa, la colusión y el uso indebido de recursos públicos. Por la comisión de estas faltas, los particulares pueden ser sancionados mediante la imposición de una sanción económica o el deber de indemnizar por los daños y perjuicios que con su actuar hubiesen generado, así como con la inhabilitación temporal para desempeñar algún cargo público. Asimismo, tratándose de personas morales, les pueden ser aplicadas sanciones económicas, la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, la suspensión de actividades e incluso la disolución de la sociedad respectiva.⁹

Con la expedición de la LGRA se dotó de competencia a los Tribunales de Justicia Administrativa¹⁰ para conocer y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa instaurados a los servidores públicos por faltas graves y a los particulares por cualquier tipo de faltas.

⁷ Véanse artículos 75 y 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁸ Véase Capítulo III del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁹ Véase artículo 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁰ Véase artículo 209 Ley General de Responsabilidades Administrativas.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, abrogada por la vigente Ley de la materia, tenía el objeto claro de reducir la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de las sanciones administrativas, evitando conductas arbitrarias contrarias a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado e impidiendo actos a través de los cuales pretendiera eludirse la imposición de una sanción a los servidores públicos infractores de dicho ordenamiento.¹¹

La LGRA vigente abrogó las disposiciones de la Federal a fin de concentrar los esfuerzos en la lucha contra la corrupción.¹²

Ahora, dada la similitud de la naturaleza del derecho penal con el administrativo-sancionador es de explorado derecho que el régimen sancionatorio –en general–, se caracteriza o debe identificarse por su mínima intervención y que debe concebirse como un mecanismo que tutela bienes jurídicos que entrañan valores fundamentales de la comunidad. Cuya vulneración trascienda el ámbito de los particulares, de tal modo que la conducta constituya una afectación a la sociedad por la gravedad de las conductas ilícitas. Por ello, la pena se constituye como la *ultima ratio*¹³ *para reprimir determinadas conductas consideradas ilícitas dentro del ordenamiento jurídico.*

De tal manera que, el Constituyente dotó de especial relevancia al régimen disciplinario administrativo estableciéndolo como un verdadero baluarte del SNA. Además de otorgar competencia a los Tribunales de Justicia Administrativa para conocer de cierto tipo de infracciones, determinó a los particulares como potenciales responsables en materia administrativa. Estos cambios hacen necesaria una reestructura de los Órganos Internos de Con-

¹¹ Tesis de Jurisprudencia 2a. /J. 139/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 678.

¹² Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹³ Véase *El derecho penal es la última ratio para la protección de bienes jurídicos*, de Bernd Schönemann publicado en 2007.

trol de los entes públicos a fin de fortalecer la legalidad de su ejercicio en la motivación de las sanciones a que den lugar.

ESTATUS

Como consecuencia de los cambios impuestos por la entrada en vigor del SNA, el régimen de responsabilidades y sanciones administrativas se encuentra en proceso de implementación. El oportuno funcionamiento de este régimen dependerá de la calidad de sus operadores, por lo que se requiere de un esfuerzo mayúsculo para que la designación de los servidores públicos encargados de ello recaiga en los perfiles adecuados para el ejercicio de tal función.

Existe además una cuestión relevante cuyo estudio queda pendiente “la ultractividad de la norma” perteneciente al régimen anterior. Es decir, es menester determinar qué tratamiento debe darse a las conductas reprochables que se cometieron antes de la entrada en vigor de la LGRA y que, por múltiples razones, no fueron sancionadas en su momento. Pues bien, tradicionalmente el apartado transitorio de una ley ofrece una solución a esta cuestión, pero ello no ocurre en este caso. Por lo anterior deberá dedicarse especial atención al tema a fin de evitar la impunidad. En este rubro, como en muchos otros, la calidad de los criterios e interpretaciones que emitan los Tribunales resultará fundamental.

MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitucional
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Internacional o convencional
 - Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Declaración Universal Derechos Humanos.
- Declaración sobre el derecho al desarrollo.
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.
- Declaración sobre los defensores de derechos humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- General
 - Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
 - Ley General de Contabilidad Gubernamental.
 - Ley General de Responsabilidades Administrativas.
 - Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 - Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Federal
 - Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
 - Ley Federal del Trabajo.
 - Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
 - Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

FUENTES CONSULTADAS

- Fierro, Ana Elena (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos, Del castigo a la confianza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hurtado Cisneros, Alfredo (2015). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Larrañaga, Pablo (2002). *El concepto de responsabilidad*. México: Fontamara.

Constitucional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Internacional o convencional

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Universal Derechos Humanos.

Declaración sobre el derecho al desarrollo.

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

Declaración sobre los defensores de derechos humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

General

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Federal

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal del Trabajo.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Fuentes de consulta recomendadas

Arellano, Hernándezy Lepore (2015). “Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina de Anticorrup-

- ción de Argentina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Número 61. Caracas, Venezuela.
- Boehm, Frederic y Graf Lambsdorff, Johann (2009). “Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo – institucional”, en *Revista de Economía Institucional*, Volumen 11, Número 21, Bogotá, Colombia.
- Cordero Quinzacara, Eduardo (2012). “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal”, en *Revista de Derecho*, Volumen XXV, Número 2. .
- Góngora Pimentel, Genaro David. *El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*. México; UNAM.
- Guerra Ford, Oscar Mauricio, *Correlaciones entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción*.
- Isaza E., Carolina (2011). “El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia”, en *Revista Opera*, Número 11. Bogotá, Colombia.
- Martínez Quijada, Luis Octavio, *La justicia administrativa en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción*.
- Márquez Gómez, Daniel (2017). *El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción combate a la corrupción, fiscalización y transparencia*. México: Editorial Liber Iuris Novum.
- Mikhail Soto, Irvin y Cortez, Willy Walter (2015). “La corrupción en la burocracia estatal mexicana”, en *Revista de Economía Institucional*, Volumen 17, Número 33. Bogotá, Colombia.
- Murphy, David S. (2009). “Las instituciones supremas de auditoría y las iniciativas de anticorrupción”, en *Contabilidad y negocios*, Volumen 4, Número 7, Lima, Perú.
- Padilla Sanabria, Lizbeth Xóchitl (2017). *Derecho administrativo sancionador en el Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Flores Editor.
- Perello Domenech, Isabel (1994). *Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional*.
- Sánchez Cordero De García Villegas, Olga, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos y la supletoriedad procesal. Diferenciar es conveniente*.
- Vargas López, Karen, *Principios del procedimiento administrativo sancionador*.
- Warren, Mark E. (2005). “La democracia contra la corrupción”, en *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, Volumen XLVII, Número 193. México.

Régimen de Responsabilidades y Sanciones Civiles

José Rafael Álvarez Arriaga

Mauricio Bernardo Josafat Núñez Gómez

COMENTARIO INICIAL

Como ya se ha señalado, la reforma constitucional de mayo de 2015 modificó el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Dentro de los esquemas establecidos para la recuperación de los recursos públicos que se hubieren desviado de su destino, se resalta el sistema de responsabilidades y sanciones civiles mediante el cual se podrá hacer exigible la indemnización de los daños y perjuicios que un servidor público o un particular hubiere causado a una entidad pública por su ilegal actuación.

MARCO CONCEPTUAL

El ejercicio de las acciones tendientes a la recuperación de los daños económicos que sufrían las administraciones públicas con anterioridad a la reforma, correspondía a las entidades de fiscalización. Las diversas Leyes de fiscalización de los Estados –hasta antes de la reforma– prevenían el ejercicio de acciones civiles como el medio idóneo para la recuperación de los daños que fueran exhibidos en los Informes de Resul-

tados de las entidades fiscalizadoras con motivo del quebrantamiento a las arcas públicas. Lo anterior no excluía que cualquier entidad pública, al tener conocimiento de un posible quebranto, pudiera ejercer dichas acciones en defensa de sus intereses patrimoniales. No obstante, era común que las afectaciones económicas causadas al erario público fuesen señaladas, por lo regular, dentro de un proceso de revisión o *auditoría* en el que se establecía el indebido y/o inadecuado ejercicio de la recaudación, manejo, custodia, control y aplicación de los recursos públicos por parte del sujeto fiscalizado, mismo que quedaba establecido en los informes de resultados de la fiscalización.

En relación con esto último, en el caso específico del Estado de Guanajuato, por poner un ejemplo, se destina al tema un apartado en los Informes de Resultados de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato que se denomina “Dictamen de Daños y Perjuicios”. En dichos dictámenes se establece:

[...] la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del Sujeto Fiscalizado por la falta de cumplimiento de una obligación o de la inobservancia de un deber jurídico; y se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación o del deber jurídico.

Por otra parte, los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación o de la inobservancia al deber jurídico, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban de causarse.

El daño definido dentro de los informes de resultados se refiere a “la pérdida o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio, integridad física, sentimientos o afecciones, por la comisión de un hecho ilícito o por un riesgo creado”.¹ Ahora bien, la “pérdida o menoscabo de bienes que posee la víctima se distingue del perjuicio, que es la privación de bienes que habría de tener y que deja de percibir por efecto del acto

¹ Bejarano, 2010, p. 244

dañoso”,² siendo que el mismo, es “consecuencia inmediata y directa del hecho perjudicial, y además de cierto, es resarcible”.³

Como podemos observar, un daño puede ser causado a la administración pública por cualquier sujeto que, ya sea por acción u omisión, genere un quebranto en perjuicio del ente público. Esta causación del quebranto es originada por aquellas conductas contrarias al Derecho que han afectado al erario de determinada entidad pública: “[s]i la norma de derecho manda hacer alguna cosa, será antijurídica por omisión la conducta pasiva que desacate la orden legal; si la norma prohíbe realizar determinado hecho, será antijurídica por vía de acción su verificación o ejecución”.⁴

El sujeto infractor es denominado por la doctrina como sujeto activo de la conducta. Como tal, figura por lo regular un servidor público, quien, por su actuar consciente, o por ignorancia de la ley, realiza un ejercicio o control de los recursos públicos en forma indebida, por lo que causa un daño cierto a la administración. Lo anterior, pues “para responsabilizar a alguien necesitamos demostrar que estuvo a su alcance evitar el daño y no lo hizo, que cometió una falta o culpa, o que produjo el daño en forma intencional, de todo ello se concluye que los elementos característicos del hecho ilícito son, por consiguiente, la anti-juridicidad, la culpa y el daño”.⁵

El ejercicio del servicio público se refiere a una posición jurídica auto asumida por quien ostenta el cargo o encomienda pública (ninguna persona se asume como servidor público en contravención a su voluntad). La aceptación del cargo conlleva, por tanto, la responsabilidad de actuar con la probidad y honradez que implica el servicio. Ahora bien “para definir si el obligado incumplió su deber, se impone decidir antes cuál es el contenido del mismo, en qué consiste y si aquél se obligó a obtener un resultado determinado o sólo quedó comprometido a poner

² *Ídem* p.245.

³ *Ídem* p. 255.

⁴ *Ídem* p. 224.

⁵ *Ídem* p. 218.

diligentemente los medios tendentes a alcanzar un fin”.⁶ Esto, según los estudiosos en la materia, se entiende como una posición de garantía.

Ahora bien, no queda duda que el origen de la responsabilidad es un actuar indebido que genera obligaciones: “El hecho ilícito —fuente de obligaciones— es una conducta antijurídica culpable y dañosa, que impone a su autor la obligación de reparar los daños, esto es, la responsabilidad civil. Dicho de otra manera: hecho ilícito es la violación culpable de un deber jurídico que causa daño a otro y que responsabiliza civilmente”.⁷

Una vez que se ha determinado la mecánica de los daños y sus consecuentes perjuicios, resulta ilustrativa la siguiente jurisprudencia generada por contradicción de tesis:

REPARACIÓN DEL DAÑO ANTE LA CONCURRENCIA DE CULPAS. CUANDO LA CONDUCTA CULPOSA DE LA VÍCTIMA O DE UN TERCERO HUBIERE CONTRIBUIDO AL DAÑO, AQUÉLLA DEBE FIJARSE AL SENTENCIADO EN FORMA PROPORCIONAL A SU INTERVENCIÓN, SIN QUE ELLO IMPLIQUE COMPENSACIÓN DE CULPAS.— La reparación del daño en el proceso penal tiene la naturaleza de responsabilidad civil extracontractual y, en esta materia, debe analizarse si el hecho ilícito generador de un daño tiene origen en la conducta culposa o negligente de uno o varios protagonistas pues, de ser así, puede actualizarse una concurrencia de culpas que tiene repercusión en la fijación de la reparación. Ahora bien, la figura de la concurrencia de culpas se actualiza cuando la víctima o un tercero realiza una conducta culposa o negligente que contribuye al daño en forma determinante, sin que esté condicionada a que quien originó alguna de las causas hubiere sido sujeto de responsabilidad en el proceso penal, menos aún, depende de su posición procesal como parte en éste, pues no constituye una declaración de responsabilidad que deba ser precedida de un juicio, sino únicamente se trata del análisis judicial de la intervención de los participantes

⁶ *Ídem* p. 232.

⁷ *Ídem* p. 219.

o protagonistas del hecho que culposamente contribuyeron al daño, para efectos de la reparación del daño que deberá cubrir el sentenciado; de forma que, cuando la contribución al daño sea de la víctima, esa calidad, asumida sólo dentro del proceso penal, no elimina su contribución al hecho ilícito culposo y menos aún, la facultad del juzgador para tomarla en cuenta para determinar en qué medida la conducta del “sí encausado” contribuyó a la generación del daño. En ese supuesto, con plenitud de jurisdicción, exponiendo las razones sustentadas en las pruebas de autos, el juzgador fijará al sentenciado la proporción de la reparación del daño que deberá cubrir del monto total que se cuantifique, sin que ello implique compensación de culpas, porque no conlleva la extinción de la responsabilidad civil del enjuiciado, sino únicamente constituye la valoración judicial de la contribución de la víctima al daño para delimitar lo que es atribuible al enjuiciado y fijar la proporción de la reparación que deberá cubrir; lo anterior, en el entendido de que en los casos en que la ley penal establezca topes mínimos para la reparación del daño de ciertos delitos, aun cuando se actualice una concurrencia de culpas, la reparación no podrá ser menor a los montos legales.⁸

En relación con este tema, el Código Civil para el Estado de Guanajuato establece lo siguiente:

- Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.⁹
- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.¹⁰

⁸ PC.I.P. J/49 P (10a.), *Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, publicación semanal*. Viernes 09 de noviembre de 2018, 10:20 hrs

⁹ Código Civil para el Estado de Guanajuato, Artículo 1318.

¹⁰ *Ídem*, artículo 1399.

- El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios en los términos siguientes.¹¹
- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.¹²
- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.¹³
- Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.¹⁴

De lo anterior se deriva que la existencia de un hecho ilícito da origen al nacimiento de un derecho en beneficio de la persona afectada patrimonialmente. En el caso bajo análisis, dicha persona será una entidad pública a quien corresponderá la acción para el reclamo de los daños y perjuicios que hubiere sufrido. Este vínculo u obligación a su favor corresponde a la responsabilidad civil, misma que “es, pues, el nombre que toma la obligación generada por el hecho ilícito, la cual se traduce en la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otros”.¹⁵ De este modo, “la responsabilidad civil subjetiva parte de un acto antijurídico que, causando un daño, ha de ser reparado. El carácter subjetivo es el hecho de que el criterio de imputación subjetiva se basa en la culpabilidad del autor”.¹⁶

Este vínculo jurídico civil entre los sujetos de derecho se denominan obligaciones civiles y son “todas aquellas que establecen entre el acreedor y el deudor de la obligación, una ligazón o vínculo legal, que

¹¹ *Ídem*, artículo 1596.

¹² *Ídem*, artículo 1600.

¹³ *Ídem*, artículo 1601.

¹⁴ *Ídem*, artículo 1602.

¹⁵ Bejarano Sánchez, Manuel, *op. cit.*, p. 219.

¹⁶ Véase en línea (<http://www.legaltoday.com/practica-juridica/civil/civil/diferencias-entre-responsabilidad-civil-subjetiva-y-objetiva>).

le permite al acreedor recurrir a la justicia si el deudor no cumple voluntariamente, para que lo haga en forma coactiva”.¹⁷

Como señalamos, el daño causado al erario público genera la legitimación del ente público afectado para reclamar mediante una demanda civil una indemnización por los daños y perjuicios que hubiere sufrido. En este caso, el representante legal del órgano administrativo será quien cuente con la legitimación activa para acudir al proceso a reclamar dicho pago. Recordemos que, según Contreras Vaca, esta “legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestiona, ya sea porque se ostente como titular del mismo o bien porque cuente con la representación legal de su titular”.¹⁸ Para Gómez Lara, la acción “se comienza a ejercer en la demanda, pero continúa ejerciéndose a través de todo el proceso, se sigue ejerciendo acción cuando se ofrecen pruebas, cuando se impugnan tales pruebas, cuando se alega, cuando en cualquier momento del proceso se sigue empujando o impulsando el desarrollo o el desenvolvimiento del mismo”.¹⁹

Al respecto, Contreras Vaca señala que:

El término acción proviene del latín *actio*, palabra que significa movimiento, actividad, acusación. La acción es un derecho humano, elevado en México al rango de garantía individual (*sic*), que faculta a los individuos, y por extensión a las personas jurídicas, a provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales estatales con la finalidad de lograr que se les imparta justicia de manera pronta y expedita, pidiéndoles que se resuelvan la controversia que en ese momento les someten a proceso y en la cual tienen intereses legítimos, y en el entendido de que la misma deberá dirimirse con base en los criterios legales y con fuerza vinculativa para los contendientes.²⁰

¹⁷ Véase en línea (<https://deconceptos.com/ciencias-juridicas/obligaciones-civiles>).

¹⁸ Contreras, 2011, p. 3.1

¹⁹ Gómez, 2005, p.33.

²⁰ Contreras Vaca, Francisco José, *op. cit.*, p. 29-30

Ovalle Favela, por su parte, recuerda que:

“[...] de acuerdo con el pensamiento de Liebman [...] la acción es un verdadero derecho subjetivo procesal, pues si bien confiere a la parte actora la facultad de promover la actividad del órgano jurisdiccional para, seguido el proceso correspondiente, emita una sentencia sobre la pretensión expresada en la demanda o en la acusación, también importa al órgano jurisdiccional, cuando la acción cumple los requisitos o las condiciones legales, el deber de dar trámite a la demanda o a la acusación, de llamar a juicio a la contra parte, de cumplir con los actos del proceso, de dictar la sentencia y, en su caso, ordenar la ejecución.”²¹

Una vez que hemos identificado la fuente de la obligación de resarcir los daños causados a la administración pública (esto es, un sujeto activo –quien dañó–; un sujeto pasivo, que en nuestro caso es siempre el erario público; y una mecánica de daños –esto es, el hecho atribuible al infractor que por su conducta indebida adquiere una obligación–), debemos entonces entender cómo esto da origen a la mencionada acción de daños y perjuicios. En primer término, cabe señalar que esta acción es:

[...] el acto procesal en virtud del cual una persona física en lo personal o por medio de su apoderado, o el representante de una persona jurídica, inician un proceso jurisdiccional, planteando con claridad y precisión su pretensión al juzgador y solicitándole que en su oportunidad dicte una sentencia favorable a sus intereses, para que se haga efectivo, se constituya o se declare la existencia de un derecho o se resuelva.²²

Según Contreras Vaca, el inicio de las acciones civiles se da cuando el representante del sujeto pasivo ocurre ante los órganos jurisdiccionales civiles para demostrar mediante las pruebas correspondientes que el sujeto pasivo –en este caso, la administración pública– está en una

²¹ Ovalle, 2005, p. 163.

²² Contreras Vaca, Francisco José, *op. cit.*, p.p. 109 – 110.

posición de reclamar la reparación de los daños y perjuicios que sufrió mediante una demanda.

Ahora bien, una demanda, según Gómez Lara, es “el primer acto que abre o inicia el proceso [...] debe entenderse como la actividad concreta del particular frente a los órganos de administración, frente a los tribunales o jueces.²³ Es, continúa el autor, “el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión”.²⁴

Una vez que se ha presentado la demanda ante el juzgado en razón de turno, es un derecho del sujeto activo de la conducta ser correctamente llamado a juicio. Al respecto, Gómez Lara, explica:

[...] el emplazamiento, como llamamiento al juicio, como notificación especialísima para que se pueda traer a juicio, puede hacerse de diversas formas o maneras que están reglamentadas por el texto legal.²⁵

Teniendo presente lo anterior, dice Contreras Vaca, el término proceso o juicio puede ser definido como la secuela ordenada de actos de derecho público dirigidos por un juez que, en uso de la facultad jurisdiccional delegada por el Estado, deberá resolver sobre las pretensiones planteadas por la parte actora, otorgando al demandado la oportunidad de que alegue sus defensas y excepciones. El proceso otorga así a los contendientes la oportunidad de acreditar sus afirmaciones y alegar lo que consideren pertinente a efecto de que un tribunal emita una decisión que resuelva la controversia de forma vinculante para las partes (ya sea declarando la existencia de un derecho, resolviéndolo, constituyendo un nuevo estatus jurídico o condenando a alguna de las partes a hacer, abstenerse o entregar alguna cantidad de dinero o cosa). Este proceso incluye, además, un derecho para la parte vencedora a fin de

²³ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 32.

²⁴ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 33.

²⁵ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 47.

que la determinación del juzgador se ejecute, incluso coactivamente, garantizando con ello la plena eficacia del orden jurídico.²⁶

En relación con este tema, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato, en su artículo 71, señala que “dos partes se encuentran en litigio cuando una pretende que el Derecho apoye en su favor un interés en conflicto con el interés de la otra y ésta se opone a la pretensión, o, aun no oponiéndose, no cumple con la obligación que se le reclama.”²⁷

El ejercicio de una acción civil trae resultado una resolución, lo que en derecho procesal se conoce como sentencia. Ésta, de acuerdo con Gómez Lara es:

[...] el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos; ese proceso va proyectado, va destinado a terminar precisamente en una sentencia. La sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.²⁸

Así mismo, también refiere Gómez Lara:

[...]
La sentencia es también una conclusión, derivada del juicio lógico que implica y que se produce en la segunda etapa del proceso, o sea, en la llamada del juicio. Esto es en razón de que la sentencia contiene la estructura de un juicio lógico a la manera aristotélica; la premisa mayor es la norma general aplicable al caso concreto; la premisa menor es el caso concreto; y la conclusión es el sentido de la sentencia, ósea, lo que la sentencia decide y lo que la sentencia ordena.²⁹

²⁶ Contreras Vaca, Francisco José, *op. cit.*, p. 3.

²⁷ Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato, artículo 71.

²⁸ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 150

²⁹ *Ídem*, p. 151.

Tal resolución tiende pues a condenar a sujetos particulares, sean servidores públicos o no, a resarcir los daños o perjuicios que hubiesen infringido al erario público y que de este modo fueran acreditados durante la secuela procesal. Los perjuicios se refieren a la indemnización por ganancias lícitas que la entidad habría tenido derecho a recibir. En este tenor, la responsabilidad civil tendrá por objeto que los daños y perjuicios que hubiere sufrido un ente público sean subsanados, buscando que las cosas vuelvan al estado que debieron tener si las conductas ilícitas no hubieren tenido lugar.

FUENTES CONSULTADAS

- Aragón Sánchez, Teresa y Ruiz, Enrique (2017). “Diferencias entre responsabilidad civil subjetiva y objetiva”, en LegalToday. Recuperado en: <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/civil/civil/diferencias-entre-responsabilidad-civil-subjetiva-y-objetiva>
- Bejarano Sánchez, Manuel (2010). *Obligaciones Civiles*. México: Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- Contreras Vaca, Francisco José (2011). *Derecho Procesal Civil, Teoría Clínica*. México: Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- DeConceptos (página en línea). Recuperado en: <https://deconceptos.com/ciencias-juridicas/obligaciones-civiles>
- Gómez Lara, Cipriano (2005). *Derecho Procesal Civil*. México: Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- Semanario Judicial de la Federación.
- Código Civil para el Estado de Guanajuato. Recuperado en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/codigo/pdf/6/Codigo_Civil_PO_D324_24sep2018.pdf
- Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato. Recuperado en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/codigo/pdf/7/C_DIGO_DE_PROC_CIVILES_P_EL_EDO_DE_GTO_5jul2018.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2018.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas 2018.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 2018.
- Ovalle Favela, José (2005). *Teoría General del Proceso*. México: Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios.

Procedimiento Administrativo de Ejecución

José Rafael Álvarez Arriaga
Mauricio Bernardo Josafat Núñez Gómez

COMENTARIO INICIAL

El nuevo sistema anticorrupción engloba un “ecosistema” institucional preventivo y reactivo integrado por “[...] principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos [...]”.¹

Dentro de las novedades legales a que dio lugar la implementación del SNA, destaca especialmente la LGRA. Ésta, en su artículo 244, establece que:

Las sanciones económicas impuestas por los Tribunales constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o del patrimonio de los entes públicos, según corresponda. Dichos créditos fiscales se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, por el Servicio de Administración Tributaria o la autoridad

¹ Véase en línea (<http://sna.org.mx/comofunciona/>).

local competente, a la que será notificada la resolución emitida por el Tribunal respectivo.²

Esta disposición ha resultado transformadora dado que la herramienta jurídica para resarcir los daños y perjuicios ocasionados al erario estatal, lo era por tradición, el procedimiento incoado por la vía civil. El anterior medio de recuperación de los daños y perjuicios ocasionados a un ente público, se encuentra como una alternativa, ya que de igual manera, se cuenta con la opción del ejercicio del Procedimiento Administrativo de Ejecución, esto, ante el nacimiento de una obligación jurídica determinada en la resolución del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa que así lo decreta, lo cual, entendemos como el deber de subsanar un daño originado por un actuar antijurídico dentro del servicio público.

“El Estado mexicano, dentro de sus diversas facetas, se erige como autoridad fiscal, siendo que, se encuentra dotado de una función tributaria en cuanto a los sujetos de derecho”,³ la cual, podrá ejercer con notas coactivo-económicas. Dentro de una amplia gama de recursos que el Estado, en su carácter de Autoridad recaudadora, tiene derecho a percibir, así como sus organismos descentralizados, se pueden mencionar los créditos fiscales, esto es, aquellas contribuciones, sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

Así, para Sol Juárez:

Para que constitucionalmente el Estado pueda cumplir con sus fines, es necesario que cuente con los recursos necesarios, los cuales provienen principalmente de la recaudación de la riqueza de los gobernados con

²Ley General de Responsabilidades Administrativas. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>).

³Sol, 2012, p. 57.

apego en la aplicación de la norma impositiva, de la administración de su patrimonio, y de la erogación de los gastos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad, a estos actos en conjunto se denominan actividad financiera.⁴

Así pues, las sanciones económicas que se dicten dentro de los procedimientos de responsabilidad administrativa serán recuperables a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE). Volviendo a una breve introducción, para las funciones de recaudación, el Gobierno Mexicano, dentro del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con diversas dependencias para esto, siendo una de ellas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵

La entidad señalada, es a la que le corresponde recaudar todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, o por las oficinas que dicha Secretaría autorice, dentro de los cuales, caben las obligaciones señaladas en los procedimientos de responsabilidad administrativa dictados en sus resoluciones.

MARCO CONCEPTUAL

Para el caso de aquellos créditos fiscales que hubiesen sido requeridos de pago (sentencias que hayan causado estado), y los mismos, no hubiesen sido pagados ni garantizados por los sujetos obligados dentro de los plazos legales para su cumplimiento, los mismos, serán exigibles a través del PAE, el cual, se distingue por conllevar embargo precautorio de los bienes y/o recursos de particulares. Esto, en forma de sigilo para asegurar el cumplimiento de la obligación en razón de su tramitación con notas eminentemente coercitivas en la recaudación.

⁴Sol Juárez, Humberto, *op. cit.*, p. 16

⁵Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al respecto Sol Juárez, nos comparte que:

Cuando los contribuyentes no cumplan con sus obligaciones fiscales, en materia de impuestos federales, y éstas hayan sido requeridas, la autoridad fiscal podrá practicar el embargo precautorio sobre bienes o la negociación con el fin de garantizar el crédito fiscal, siguiendo los lineamientos del proceso administrativo de ejecución.⁶

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Una vez que la autoridad fiscal haya tenido la notificación de que la sanción administrativa se encuentra en un supuesto de cobrabilidad, siendo la misma determinación irrecurrible jurídicamente, deberá realizar el requerimiento de pago, el cual, es entendido con la notificación a las partes de la sentencia que imponga dicha sanción con carácter económico, así como las demás actuaciones resultantes que le den firmeza a la resolución. Ante la evidente falta de cumplimiento de pago, la dependencia correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la dependencia Estatal en la materia podrá ordenar una diligencia de embargo precautorio a la que se ha hecho alusión, la cual, deberá trabarse por el monto de la sanción ordenada irrecurrible.

Al momento de la diligencia de embargo, como es obligación en el derecho mexicano, se deberá dejar constancia de los hechos y sucesos que se hayan realizado, esto, mediante acta circunstanciada en la que precisen las razones por las cuales realiza el embargo, misma que se notificará al contribuyente en ese acto, o bien, su representante legal, o con quien se entienda la diligencia.

El embargo precautorio de un crédito fiscal -ordenado en resolución administrativa- iniciará cuando el ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora se constituirá en el lugar donde se encuentren los bienes propiedad del deudor y deberá identificarse ante la persona con

⁶Sol Juárez, Humberto, *op. cit.*, p. 148.

quien se practicará la diligencia de requerimiento de pago y de embargo de bienes, con intervención de la negociación de ser el supuesto.

Como es natural de las diligencias de aseguramiento de bienes, se deben observar preferencias en el orden de las riquezas sobre las que se realizará el embargo, señalando el artículo 145 fracción III, del Código Fiscal de la Federación,⁷ en cuanto al siguiente orden:

- Bienes inmuebles. En este caso, el contribuyente o la persona con quien se entienda la diligencia deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, si dichos bienes reportan cualquier gravamen real, embargo anterior, se encuentran en copropiedad o pertenecen a sociedad conyugal alguna.
- Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, estados y municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.
- Derechos de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas; patentes de invención y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas y avisos comerciales.
- Obras artísticas, colecciones científicas, joyas, medallas, armas, antigüedades, así como instrumentos de arte y oficios, indistintamente.
- Dinero y metales preciosos.
- Depósitos bancarios, componentes de ahorro o inversión asociados a seguros de vida que no formen parte de la prima que haya de erogarse para el pago de dicho seguro, o cualquier otro depósito en moneda nacional o extranjera que se realicen en cualquier tipo de cuenta o contrato que tenga a su nombre el contribuyente en alguna de las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, salvo los depósitos que una persona tenga en su cuenta individual de ahorro para el

⁷ Código Fiscal de la Federación, en línea (http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/8_250618.pdf).

retiro hasta por el monto de las aportaciones que se hayan realizado de manera obligatoria conforme a la ley de la materia y las aportaciones voluntarias y complementarias hasta por un monto de 20 salarios mínimos elevados al año, tal como establece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

- Los bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.
- La negociación del contribuyente.

Para los casos señalados en el punto 6, la autoridad fiscal ordenará mediante oficio dirigido a la unidad administrativa competente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro según proceda, o bien, a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo a la que corresponda la cuenta, que procedan a inmovilizar y conservar los bienes señalados a más tardar al tercer día siguiente a la recepción de la solicitud de embargo precautorio correspondiente formulada por la autoridad fiscal. Para efectos de lo anterior, la inmovilización deberá realizarse dentro de los tres días siguientes a aquél en que les fue notificado el oficio de la autoridad fiscal.⁸

Así las cosas, con excepción de los bienes detallados anteriormente (Artículo 145 fracción III, del Código Fiscal de la Federación), los mismos, deben ser administrados o resguardados mediante un depositario, el cual podrá tener las características de interventor administrador o interventor con cargo a caja. Dicha depositaría empezará a suscitarse desde el momento en que se le nombre dentro de la diligencia.

En los embargos de bienes raíces o de negociaciones los depositarios tendrán el carácter de interventores con características de administradores o con cargo a la caja, según el caso, con las facultades y obligaciones señaladas en los artículos 165, 166 y 167 del Código Fiscal de la Federación.

⁸ Código Fiscal de la Federación, artículo 145 fracción IV.

Para los casos de los embargos en negociaciones mercantiles debemos diferenciar esas figuras de interventor administrador e interventor con cargo a caja, por lo cual, nos sirve de apoyo la siguiente tesis aislada:

ADMINISTRADOR E INTERVENTOR, DIFERENCIAS

El interventor de una empresa no tiene posesión sobre los bienes, habida cuenta que es un mero vigilante de la contabilidad, pues la administración y posesión de los bienes la sigue teniendo el ejecutado. En efecto, la función del interventor con cargo a la caja se reduce a recibir las rentas diarias de la negociación intervenida, el importe de la venta de los frutos y el numerario que debería percibir el dueño, haciendo los gastos ordinarios necesarios y la inversión de los fondos, es, en fin, un verdadero fiscalizador del manejo y marcha de la negociación secuestrada; mientras que cuando hay administrador éste ejerce funciones como si fuera el dueño.⁹

A la figura de interventor administrador le corresponderán todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para ejercer actos de dominio y de administración, para pleitos y cobranzas, otorgar o suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistir de estas últimas, previo acuerdo de la oficina ejecutora, así como para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue conveniente, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido.¹⁰ El depositario con el carácter de interventor administrador no quedará supeditada su actuación al consejo de administración, asamblea de accionistas, socios o partícipes.

⁹ 219248. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IX, mayo de 1992, p. 388.

¹⁰ Código Fiscal de la Federación, artículo 166.

Tratándose de negociaciones que no constituyan una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio.

La figura de interventor administrador tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina ejecutora.
- II. Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios en la negociación intervenida, después de separar las cantidades que correspondan por concepto de salarios y demás créditos preferentes, y enterar su importe al fisco federal en la medida que se efectúe la recaudación.

Los bienes embargados, para el caso de constituir negociaciones, comprenderán todo lo que de hecho y por derecho les corresponda a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

Para los casos de realizarse sobre bienes raíces, de derechos reales o de negociaciones de cualquier género, se inscribirá en el registro público que corresponda en atención a la naturaleza de los bienes o derechos de que se trate.

Una vez y durante la diligencia de embargo, la persona con quien se entienda la misma tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, siempre que los mismos sean de fácil realización o venta, sujetándose al orden señalado en el artículo 166 del Código Fiscal de la Federación.

El derecho de señalar bienes es subsumido por el ejecutor cuando el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia:

- I. No señale bienes suficientes a juicio del ejecutor o no haya seguido dicho orden al hacer el señalamiento.
- II. Cuando teniendo el deudor otros bienes susceptibles de embargo, señale:

- a) Bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora.
- b) Bienes que ya reporten cualquier gravamen real o algún embargo anterior.
- c) Bienes de fácil descomposición o deterioro o materias inflamables.

Ahora bien, el artículo 157 del Código Fiscal de la Federación señala los bienes exceptuados de embargo, los que por su naturaleza aseguren la subsistencia del deudor, o bien, aquellos mediante los que se asegure su subsistencia y los de su familia.

Una vez que el sujeto sobre el que recayó la sentencia de cumplimiento económico no realiza el pago o garantizó su cumplimiento, sobre los bienes embargados recae la consecuencia jurídica de la falta de pago, lo cual es el remate del patrimonio embargado, o bien, la adjudicación de los mismos en beneficio de la administración pública. Los capitales que se adjudiquen a favor del fisco federal podrán ser donados para obras o servicios públicos o a instituciones asistenciales o de beneficencias autorizadas para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta.

Salvo los casos autorizados por el Código Fiscal de la Federación, toda enajenación se hará en subasta pública que se llevará a cabo a través de medios electrónicos. Mientras no se finque el remate, el embargado puede proponer comprador que ofrezca de contado la cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal.

Fincado el remate de bienes inmuebles o negociaciones se aplicará un depósito constituido. Dentro de los diez días siguientes a la fecha del remate, el postor enterará, el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o la que resulte de las mejoras.

Hecho el pago al que se refiere el párrafo anterior y designado, en su caso, el notario por el postor se citará al ejecutado para que, dentro del plazo de diez días, otorgue y firme la escritura de venta correspondiente, apercibido de que, si no lo hace, el jefe de la oficina ejecutora lo hará en su rebeldía.

Cuando no hubiera postores o no se hubieran presentado posturas legales, la autoridad se adjudicará el bien. En este caso, el valor de la adjudicación será el 60% del valor de avalúo.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 195 del Código Fiscal de la Federación, en tanto no se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes, el embargado podrá pagar el crédito total o parcialmente y recuperarlos inmediatamente en la proporción del pago, tomándose en cuenta el precio del avalúo.

Finalmente, debemos considerar que para el remate del patrimonio embargado, la resolución que dio origen al PAE, no debe estar pendiente la resolución de un medio de defensa que la combata o un juicio aleatorio con pretensiones contrarias a esta resolución, esto es, que exista litispendencia, la cual concurre “cuando hay un litigio pendiente de resolución por un juzgador, el cual no puede ser conocido por otro órgano jurisdiccional”.¹¹ Colmándose lo anterior, la autoridad fiscal procederá a disponer de los bienes embargados, cumpliendo el objetivo de resarcir los daños y perjuicios causados al erario público.

FUENTES CONSULTADAS

- Código Fiscal de la Federación 2018. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_250618.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas 2018. Recuperado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 2018. Recuperado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2018. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_150618.pdf
- Ovalle Favela, José (2005). *Teoría General del Proceso*. México: Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- Semanario Judicial de la Federación.

¹¹ Ovalle, 2005, p. 6.

Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado en: <http://sna.org.mx/como-funciona/>

Sol Juares, Humberto (2012). *Derecho Fiscal*. México: Red Tercer Milenio. Recuperado en: <https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LI-BRO-6-Derecho-Fiscal.pdf>

Responsabilidad Patrimonial del Estado

José Rafael Álvarez Arriaga
José De Jesús Martínez Mares

COMENTARIO INICIAL

La reforma constitucional en materia anticorrupción del 27 de mayo de 2015 hizo surgir el SNA, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 113 constitucional. Además, incorporó al artículo 109 de la CPEUM:

- El nuevo régimen de responsabilidades de servidores públicos.
- La inclusión del régimen de responsabilidades de particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.
- El régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

En este apartado revisaremos lo que corresponde al último punto señalado. El régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, salvo la traslación de su configuración constitucional del artículo 113 al 109 de la CPEUM, no sufrió cambios. Se analizará aquí dicha configuración pues es posible que las conductas ilícitas cometidas por servidores públicos pudieran, eventualmente, ocasionar daños a los bienes o derechos de los particulares y, por ende, ser susceptibles de reclamación bajo un esquema de responsabilidad patrimonial del Estado. De ocurrir lo anterior,

existiría la facultad otorgada al Estado para repetir de sus servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, con anterioridad incluso a que se acredite la responsabilidad de éstos en términos de la ley de responsabilidades administrativas.

El régimen de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue incorporado al orden constitucional mexicano mediante el decreto que modificó la denominación del Título Cuarto constitucional y adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de nuestra CPEUM, mismo que fue publicado en el DOF el 14 de junio de 2002.

Desde su inicio, el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado fue ubicado sistemáticamente junto al régimen de responsabilidades de los servidores públicos y ahora, con las modificaciones constitucionales recientes en materia anticorrupción, junto a las responsabilidades de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

En las disposiciones transitorias de la reforma de 2002 se establecieron los plazos para que la Federación, las entidades federativas y los municipios expidieran las leyes secundarias correspondientes. En ese marco, se publicó en el DOF, el 31 de diciembre de 2004, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que entró en vigor el 1º de enero de 2005.¹

Con la entrada en vigor de esta ley quedó derogado el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos así como, el artículo 1927 del Código Civil Federal que establecían un régimen de responsabilidad estatal subjetiva e indirecta.² Lo anterior, pues en aquellas disposiciones la responsabilidad patrimonial del estado estaba sujeta a que se determinara la correspondiente al servidor público dentro del procedimiento administrativo disciplinario y ésta era, en todo caso, solidaria (tratándose de actos ilícitos dolosos) o subsidiaria de la que correspondiere

¹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

² Castro Estrada, Álvaro, *“La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, Fundamento Constitucional y Legislativo”*, México, p. 555. y Castro Estrada, Álvaro, *“Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución mexicana”*, México, Número 8, enero-junio 2003.

al servidor público y solo podría hacerse efectiva en contra del Estado cuando aquél no tuviera bienes o, de tenerlos, éstos fuesen insuficientes.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

El artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que tiene por objeto “fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Dicha responsabilidad se caracteriza por ser directa y objetiva”. Señala además que, “por actividad administrativa irregular se entenderá, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación, el daño de que se trate”.³

De este modo, la actividad administrativa irregular está relacionada con el daño patrimonial –dato objetivo– y no con el de conducta ilícita, irregular o ilegítima que produce el daño, pues esto habría hecho de la responsabilidad estatal una de carácter subjetivo, lo que contravendría el marco constitucional⁴ e implicaría un retroceso al esquema de responsabilidad patrimonial previo a la reforma de 2002 señalada.

Así, la responsabilidad patrimonial es objetiva en tanto que la actividad administrativa irregular que causa el daño “está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta”.⁵ Es además, directa, porque es el Estado quien responde con su patrimonio por los daños ocasionados por sus servidores públicos, en la inteligencia de que el Estado se reserva el

³ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, art. 1.

⁴ Castro Estrada, Álvaro, *“Análisis jurídico de la reforma...”*. *op. cit.*

⁵ Tesis: P. /J. 43/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 719, registro 169428.

derecho de repetir lo pagado contra los servidores públicos que con su actuar (positivo o negativo) hayan incurrido en una falta o infracción grave.⁶

Es precisamente en este punto en el que la responsabilidad patrimonial del Estado se vincula con la responsabilidad administrativa pues, para que el Estado pueda ejercer su facultad potestativa de repetir lo pagado contra los servidores públicos, debe previamente determinar la responsabilidad de éstos en un procedimiento administrativo disciplinario.

En conclusión, la actividad administrativa irregular puede llegar a constituir una falta administrativa y ésta puede causar daños en los bienes o derechos de los particulares, quienes no tienen la obligación de soportarla y pueden exigir al estado que responda por la conducta de sus servidores públicos.

Como se ha dicho, el régimen de responsabilidad patrimonial del estado permaneció sin cambios, tanto a nivel constitucional como reglamentario o secundario, en relación con la reforma anticorrupción. No obstante, algunas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado quedaron desincronizadas con el régimen de responsabilidades administrativas. Es el caso del artículo 1º de esa ley que señala que es reglamentaria del artículo 113 constitucional cuando, como ha quedado dicho, lo es ahora del 109. Por su parte, el artículo 31 prevé la facultad potestativa del Estado para repetir contra sus servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, siempre y cuando se actualicen algunos supuestos, entre los que se encuentra el substanciar un procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁷ que podría haber quedado abrogada con la expedición de la LGRA.⁸

En relación con este punto, tal y como quedó señalado en un artículo previo de este libro,⁹ el artículo tercero transitorio de esta última ley

⁶ Castro Estrada, Álvaro, “Análisis jurídico de la reforma...”, *op. cit.*

⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, art. 1º y 31.

⁸ Ver *supra*, p. 220.

⁹ *Ídem*.

genera una antinomia al determinar, por un lado, que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ha quedado abrogada y, por otro, que solo algunos de sus títulos habrían sido derogados. En el tema que se toca aquí, esto es relevante pues el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado remite precisamente a la Ley Federal de Responsabilidades que, de conformidad con ciertas posturas interpretativas, podría tenerse por abrogada.

Esta situación se repite en el ámbito local. En el Estado de Guanajuato, su Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios, en su artículo 52, prevé la facultad de los sujetos obligados para repetir de sus servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando se determine la responsabilidad de aquéllos, previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, la cual también habría quedado abrogada.

En ese sentido, se considera que el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado amerita de una reforma para hacer congruente las disposiciones normativas de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y el régimen general de responsabilidad patrimonial del Estado. Es decir, es menester que se unifique el procedimiento para hacer efectivo el derecho de los particulares a la indemnización con motivo del daño causado por la actividad administrativa irregular del Estado sin tener éste la obligación de soportarlo en último término.

FUENTES CONSULTADAS

Castro Estrada, Álvaro. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*. Fundamento Constitucional y Legislativo. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/28.pdf>

_____. “Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución mexicana”, en *Revistas Jurídicas UNAM*, Número 8, enero-junio 2003. México. Recuperado

en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5669/7417>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018, México.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2004, México.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, México.

Tesis: P./J. 43/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena

Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 719, registro 169428

Extinción de Dominio

Ricardo Porras Ramírez

COMENTARIO INICIAL

En el artículo 22, segundo párrafo,¹ de la CPEUM se contempla la extinción de dominio. Esta institución puede ser definida como la pérdida de derechos sobre ciertos bienes en supuestos específicamente establecidos en ley, sin que exista posibilidad de que quien

¹ Véase el artículo 22, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que refiere: “[...] 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.

sufre dicha pérdida pueda exigir una contraprestación o compensación de ninguna especie.²

La acción de extinción de dominio es una figura autónoma, de estirpe constitucional, de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial. En el marco del SNA, resulta una consecuencia jurídica ligada al enriquecimiento ilícito establecido en el artículo 224 del Código Penal Federal y figuras análogas de los códigos penales de los Estados de la República. Esta figura jurídica implica que, cuando un servidor público no pueda demostrar el lícito aumento de sus bienes, de los de su cónyuge o de sus parientes más cercanos, el Estado podrá ejercer la extinción del dominio que, jurídicamente o de hecho, ejerce sobre ellos.

Esta figura tiene como objetivo cerrar la puerta a la impunidad ya que, aunada a los instrumentos de rendición de cuentas previstos en la LGRA, tiene como objetivo garantizar que la evolución patrimonial de los servidores públicos no sea anómala.

Aunado a la responsabilidad penal, aparece la posibilidad de que el servidor público corrupto sea sancionado por el incremento ilícito de sus bienes de conformidad con el artículo 60 de la LGRA, que prevé como falta administrativa grave el enriquecimiento oculto u ocultamiento de intereses. Desde esta perspectiva, con una sola conducta, las autoridades competentes podrían iniciar una investigación penal y una administrativa. La primera, podría dar lugar a la extinción de dominio de bienes adquiridos de manera injustificada; la segunda, a la sanción administrativa del servidor público.

d) Aquellos que estén intitulado 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.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes”.

² Véase artículo 2, de la Ley Federal de Extinción de dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con este tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado³ que:

el principio de presunción de inocencia no es aplicable al procedimiento de extinción de dominio, porque el tema de la responsabilidad penal del sujeto activo es autónomo de la materia penal. Es decir, el objeto de la acción de extinción de dominio no consiste en sancionar penalmente al responsable de la comisión de actos delictivos, sino resolver únicamente sobre la vinculación que existe entre un determinado bien con actividades de un tipo especial de crimen, sin prejuzgar sobre la culpabilidad del actor o partícipe del mismo.

Esto determina que, en un juicio del orden civil, para acreditar la acción de extinción de dominio, el Ministerio Público debe aportar elementos suficientes para acreditar únicamente que ocurrieron los hechos ilícitos que se adecuan a los tipos penales contemplados en el artículo 22 constitucional y que los bienes materia del juicio fueron utilizados como instrumento, objeto o producto de dichos delitos.⁴

En ese orden de ideas, la misma Sala⁵ estableció que la comprobación del hecho ilícito en la extinción de dominio requiere únicamente que se demuestre que ocurrió un evento histórico, que se adecúa a los delitos previstos para esta acción, por lo que el juicio civil no se encuentra vinculado al pronunciamiento sobre la comisión de la conducta típica y la culpabilidad como atributos de la responsabilidad de quien cometió el delito, pues para ello está el procedimiento penal.

³ Véase la tesis de jurisprudencia 1a. /J. 23/2015, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, abril de 2015, p. 331, de rubro, EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO.

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1ª/J 19/2015, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, abril de 2015, p. 333.

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia 1ª/J 20/2015, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, abril de 2015, p. 330.

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

La finalidad de la acción de extinción de dominio –que, se reitera, es autónoma y distinta del procedimiento penal– es que el órgano jurisdiccional dicte una sentencia que extinga el derecho de propiedad y aplique los bienes cuyo origen lícito no pueda ser demostrado en favor del Estado, sin derecho a retribución, pago o compensación del afectado.⁶

Al respecto, no debe perderse de vista que el objetivo de la figura de extinción de dominio consiste en dotar a las autoridades de un mecanismo legal para la investigación, examen y establecimiento del origen ilícito del patrimonio y fortunas realizadas al margen de la Ley. Esto otorga al Estado mayores herramientas para enfrentar de manera sistemática y organizada a los delincuentes y los actos de corrupción, disuadiendo la comisión de este tipo de delitos que lastiman severamente a la sociedad, aumentando con ello sus costos de operación y reduciendo sus ganancias.

- Dentro de las consideraciones que justificaron esta ley⁷ se encuentran las siguientes:
- Disminuir los recursos de la delincuencia organizada, mermando su capacidad operativa.
- Construir un fondo destinado a la reparación del daño de las víctimas u ofendidos por los hechos ilícitos relacionados con delitos contra la salud, delincuencia organizada, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.
- Introducir un régimen de excepción más efectivo para combatir la delincuencia organizada.

⁶ Véase la tesis aislada I.3o.C.884 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. XXXIII, febrero de 2011, p. 2326, de rubro: EXTINCIÓN DE DOMINIO. CONCEPTO DE HECHO ILÍCITO PARA EFECTOS DE LA ACCIÓN RELATIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

⁷ Véase el proceso legislativo de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Complementar los derechos que la Constitución ha previsto para la víctima u ofendido.

En relación con lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ interpretando el artículo 22 Constitucional, ha señalado que el Congreso de la Unión partió de dos premisas:

- Que la extinción de dominio tiene por objeto introducir un régimen de excepción para combatir la delincuencia organizada en la comisión de los delitos legalmente señalados.
- Que este régimen de excepción debía aplicarse restrictivamente y, por tanto, no utilizarse de forma arbitraria para afectar a personas, propietarios o poseedores de buena fe.

ESTATUS

Como ya se ha señalado, el Constituyente Permanente aprobó en 2015 una reforma al artículo 22 de la CPEUM para poder aplicar la extinción de dominio en casos de corrupción de servidores públicos y para hacer imprescriptible el decomiso de bienes en una investigación contra funcionarios y políticos que se hayan enriquecido con recursos públicos.

En el Estado de Guanajuato, el 21 de junio del 2011, se publicó en el medio de difusión oficial local la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Guanajuato. En diciembre de ese mismo año, el Procurador General de Justicia del Estado emitió el acuerdo 5/2011 mediante el cual se creó la Unidad Especializada en Extinción de Dominio adscrita a la Subprocuraduría de Investigación Especializada.

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia 1ª/J 15/2015, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, abril de 2015, t. I, p. 337, de rubro: EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El marco normativo existente permite pues a las autoridades federales y estatales incautar en favor del Estado las propiedades, bienes muebles e inmuebles y recursos que hayan sido obtenidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones mediante actos de corrupción.

Dentro de las características con las que el legislador dotó a esta figura jurídica se encuentran la imprescriptibilidad y su autonomía (su procedencia depende de un procedimiento jurisdiccional autónomo de la materia penal sobre los bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público). Como se señalara en el Dictamen que determinó la aprobación de la reforma al artículo 22 constitucional, el crimen organizado y la corrupción convergen en la generación de estructuras financieras y económicas ilícitas. Cualquier estrategia que pretenda ser exitosa para prevenir y combatir ambos fenómenos debe incluir una política pública sólida y eficaz en materia de prevención y combate al lavado de dinero y de recuperación de activos.

MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política para el estado de Guanajuato.
- Ley de Extinción de Dominio del Estado de Guanajuato.
- Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

FUENTES CONSULTADAS

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Extinción de Dominio del Estado de Guanajuato.

- EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA LEGISLAR SOBRE ESA MATERIA. 1a. /J. 14/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro 2008878, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 422.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1a. /J. 15/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro 2008877, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 337.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. RELEVANCIA DE LA PRUEBA DE LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN MATERIA DE LA ACCIÓN RELATIVA. 1a. /J. 16/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro 2008882, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 346.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN MATERIA DE LA ACCIÓN RELATIVA PUEDE SER ACREDITADA POR EL AFECTADO CON LOS ELEMENTOS DE PRUEBA O INDICIOS QUE TENGA A SU ALCANCE Y QUE, RAZONABLEMENTE, CONDUZCAN AL JUZGADOR A LA CONVICCIÓN DE QUE SU ORIGEN ES LEGAL. 1a. /J. 17/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro 2008880, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 342.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN TORNO A LAS CARGAS PROBATORIAS CUANDO HAY UN AFECTADO QUE ADUCE SER DE BUENA FE. 1a. /J. 18/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro 2008876, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 335.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. ELEMENTOS QUE DEBE DEMOSTRAR EL MINISTERIO PÚBLICO AL EJERCER LA ACCIÓN RELATIVA. 1a. /J. 19/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro 2008875, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 333.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. CONCEPTO DE HECHO ILÍCITO PARA EFECTOS DE LA ACCIÓN RELATIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). 1a. /J. 20/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro

2008873, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 330.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA AUTONOMÍA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENTRE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO Y EL PENAL NO ES ABSOLUTA, SINO RELATIVA. 1a. /J. 21/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro 2008879, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 340.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. POR REGLA GENERAL, LA ACCIÓN RELATIVA ESTÁ SUJETA A QUE EL JUEZ DE LA CAUSA PENAL EMITA ALGUNA DECISIÓN EN LA QUE AFIRME QUE LOS HECHOS CONSIGNADOS ACREDITAN EL CUERPO DEL DELITO DE ALGUNO DE LOS ILÍCITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN II, CONSTITUCIONAL. 1a. /J. 22/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro 2008881, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 344.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO. 1a. /J. 23/2015 (10a.) (Jurisprudencia), Registro 2008874, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 331.

Tesis aisladas

EXTINCIÓN DE DOMINIO Y EXPROPIACIÓN. SUS DIFERENCIAS. I.3o.C.884 C, (Tesis aislada), Novena Época, Registro 162831, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, febrero 2011, p 2326.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II, INCISO B, DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN TORNO AL “OCULTAMIENTO”. 1a. CXXXI/2015 (10a.) (Tesis aislada), Registro 2008801, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 510.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES CONSTITUCIONAL. 1a. CXXIX/2015 (10a.) (Tesis aislada), Registro 2008795, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 504.

- EXTINCIÓN DE DOMINIO. LOS ARTÍCULOS 11 A 14 Y 16 A 18 DE LA LEY RELATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL, SOBRE LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1a. CXXXVII/2015 (10a.) (Tesis aislada), Registro 2008938, Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p 514.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN RELATIVA ES INSUFICIENTE QUE SE ACREDITEN DESCUIDOS POR PARTE DEL AFECTADO O QUE ÉSTE NO DEMUESTRE QUE SU CONDUCTA Y VIGILANCIA EN SUS BIENES HAN SIDO IMPECABLES. 1a. CXV/2016 (10a.) (Tesis aislada), Registro 2011477, Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril 2016, Tomo II, p 1120.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. PASOS A SEGUIR PARA APLICAR EL CRITERIO CONTENIDO EN LAS JURISPRUDENCIAS 1a./J. 18/2015 (10a.) Y 1a./J. 19/2015 (10a.) DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 1a. CXVI/2016 (10a.) (Tesis aislada), Registro 2011478, Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, p 1120.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA PRESUNCIÓN DERIVADA DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD QUE VERSA SOBRE LA TITULARIDAD DEL INMUEBLE ES IURIS TANTUM, POR LO QUE PUEDE DESVIRTUARSE SI SE DEMUESTRA QUE LA ADQUISICIÓN SE REALIZÓ CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA DE UN TERCERO. 1a. LXXX/2016 (10a.) (Tesis aislada), Décima Época, Registro 2011376, Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, p 1117.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. NO EXISTE APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY DE LA MATERIA, SI LOS HECHOS ILÍCITOS QUE ORIGINAN LA ACCIÓN RELATIVA SE COMETIERON DURANTE SU VIGENCIA. 1a. LXXXI/2016 (10a.) (Tesis aislada), Registro 2011335, Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, p 1118.
- EXTINCIÓN DE DOMINIO. LOS PASOS A SEGUIR PARA APLICAR EL CRITERIO CONTENIDO EN LAS JURISPRUDENCIAS 1a./J. 18/2015 (10a.) Y 1a./J. 19/2015 (10a.) DEBEN REALIZARLOS LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA, LOS DE SEGUNDA CUAN-

DO SE CUESTIONE LA VALORACIÓN DE PRUEBAS, Y VERIFICARLOS LOS ÓRGANOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. 1a. CXLIII/2016 (10a.) (Tesis aislada), Registro 2011650, Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo 2016, Tomo II, p 1028.

Fuentes de consulta recomendadas

- Aguayo González, Olga Leticia. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México: Editorial Porrúa.
- Colina Ramírez, Edgar Iván (2010). *Consideraciones Federales sobre la Ley Federal de Extinción de Dominio*, Colección Sistema Acusatorio. México: Ubijus.
- Gaceta Parlamentaria, Año XII, Número 2743-XIII, Cámara de Diputados, LX Legislatura (2009). “Dictamen de la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma y adiciona la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Fecha de consulta agosto/2012. Recuperado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Gaceta del Senado, jueves 02 de abril de 2009, Segundo Periodo Ordinario, No. 362, LX Legislatura. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma y adiciona la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. en: Fecha de consulta agosto/2012. Recuperado en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=13045&lg=60>
- DOF, Primera Sección, 8 de marzo de 1999. fecha de consulta agosto de 2012. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_139_08mar99_ima.pdf
- Fondevila, Gustavo y Mejía Vargas, Alberto. *Reforma Procesal Penal: Sistema Acusatorio y Delincuencia Organizada*. Recuperado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/pjn/pjn3.pdf>
- Méndez, Aldredo (2010). “Fracasa ley de extinción de dominio porque delincuentes pueden recuperar bienes: jueces”, en *La Jornada*. Recuperado en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/07/politica/009n1pol>

- García Mendieta, Carmen (1993). *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México: Editorial Porrúa.
- González Rodríguez, José de Jesús. *Extinción de Dominio, (escenarios internacionales, contexto en México y propuestas legislativas)*. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 128, Mayo de 2012. Recuperado en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones/004_documentos_de_trabajo/\(offset\)/](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones/004_documentos_de_trabajo/(offset)/)
- Peña, Servio (2011). *Extinción*.almomento.net. Recuperado en: <http://www.almomento.net/news/135/ARTICLE/99595/->
- Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Análisis de Política Interior 53
- Procuraduría General de la República. *Bienes Sujetos a Extinción de Dominio*. Recuperado en: <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Administracion%20de%20los%20Recursos/bienes%20asegurados/bienes%20extincion%20de%20dominio.asp>
- Quintero, María Eloísa. “Extinción de dominio, una herramienta contra la delincuencia organizada”, en *Revista el Mundo del Abogado*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Recuperado en: http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=353:extincion-de-dominio-iuna-herramienta-contrala-delincuencia-organizada-autor-mariaeloisa-quintero&catid=34:maria-eloisa-quintero&Itemid=154
- Ramírez Gutiérrez, José Othón (1998). *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México: Editorial Porrúa. 1998.

CAPÍTULO SEXTO

SOPORTE INSTRUMENTAL

Plataforma Digital Nacional

Paúl Gallegos Martínez
Gracia Itzanavillagómez Ramírez

MARCO CONCEPTUAL

El uso de las tecnologías en el siglo XXI ha revolucionado y modificado los contextos gubernamentales. No cabe duda que transitamos hacia un modelo de gobierno electrónico y abierto. En este cambio confluyen diferentes factores que impactan en el ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía –entre otros, el derecho a la información y la protección de datos personales– y en la eficiencia y modernización de los trámites y servicios que ofrecen los entes públicos.

En ese contexto, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en su artículo 2, fracción X, contempla dentro de sus objetivos fundamentales “[...] establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno”. En el Título Cuarto contempla, además, la creación de la PND y establece que las bases para su funcionamiento serán emitidas por el Comité Coordinador del SNA y ordena que la administración de dicha plataforma esté a cargo de la Secretaría Ejecutiva del SNA.

La PDN es una herramienta de consulta, análisis, acceso e interoperabilidad de información que contribuye a la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Constituye una herramienta útil para identificar los riesgos e incentivos que acompañan el fenómeno de la corrupción; sirve también para ofrecer información oportuna relacionada con el desarrollo de la política pública contra la corrupción en México.¹

El artículo 49 de la LGSNA señala los sistemas electrónicos que, como mínimo, debe integrar la PND, a saber:

- Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
- Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados.
- Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.
- Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Sistema de Información Pública de Contrataciones.

La PDN se erige como un baluarte para el acceso a la información y la participación ciudadana. En ella, los particulares podrán verificar las declaraciones de intereses de los servidores públicos e intervenir en los procedimientos de contrataciones públicas, así como revisar el listado de servidores públicos y particulares denunciados. A la par, facilitará la denuncia para la prevención o investigación de posibles casos de corrupción.

¹ Análisis de Modelo de la Plataforma Digital Nacional, Secretaría de la Función Pública y Sistema Nacional Anticorrupción, véase en línea (https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/287852/2-PDN_W.pdf).

FINALIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA

Su finalidad y utilidad pública está dirigida a la prevención; a inhibir actos de corrupción, favoreciendo la transparencia con un enfoque sistémico que permite estandarizar y consultar la información a cargo de los distintos sujetos obligados.

De acuerdo con el Modelo de la PDN del SNA, su finalidad es:

1. En términos operativos: integrar y conectar aquellos sistemas informáticos que posean datos e información necesaria para el combate a la corrupción.
2. En términos funcionales: hacer operable entre instituciones la información contenida en los sistemas informáticos que se integren y ordenen, a través de la PDN, para coadyuvar en las obligaciones y facultades, en materia de combate a la corrupción, que el orden jurídico mexicano reconozca a los usuarios focalizados.²

ESTATUS

La implementación de la PDN es un proyecto de gran envergadura. Hasta ahora se ha desarrollado el Análisis de Modelo de la PDN a instancias de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Comité Coordinador del SNA. En dicho Análisis se diseñó la PDN y se propuso una ruta para su implementación.³

En relación con este tema, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) emitió un informe a la Secretaría Ejecutiva del SNA en el que inventarió los sistemas electrónicos de información y las bases de datos existentes a cargo de los entes públicos del orden federal que servirían como base para la conformación de la PDN. En dicho informe

² *Ídem.*

³ *Ídem.*

se dio cuenta de que la SFP contó con el 100 por ciento de información sistematizada de las temáticas que conformarán la plataforma. No obstante, señaló también que ninguno de los sistemas que habrán de integrar la plataforma se encuentra en una situación ideal. Se detectaron necesidades en relación con el licenciamiento de cada uno de los sistemas y se dio cuenta de las carencias que enfrentan los equipos que los administran. Asimismo, exhibió la necesidad de que se generen protocolos que permitan priorizar la información que debe contenerse en los repositorios.⁴

Por otra parte, es destacable que en la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del SNA, de 13 de septiembre de 2018, se avalaron las Bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional, así como el Análisis y Recomendaciones de Identificación y Transparencia del Beneficiario Final. De los insumos que la PDN requerirá en relación con el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal destaca que:⁵

- Los formatos serán obligatorios para todos los Servidores Públicos a nivel nacional.
- No se hará pública la información del Servidor Público que pueda ponerlo en riesgo a él y sus dependientes/familiares o trasgreda su derecho a la privacidad.
- Se deberá incorporar en la versión actual de DeclaraNet los campos adicionales patrimoniales y de intereses que quedaron aprobados y cambia de denominación a DeclaraNet SNA.
- DeclaraNet SNA constituye el estándar para todo el país. Estará disponible para los tres niveles de gobierno, los tres Poderes y Organismos Constitucionales Autónomos.

⁴ Informe final de hallazgos, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).

⁵ Secretaría de la Función Pública, Aprueba SNA nuevo formato para la declaración patrimonial y de intereses, Comunicado, 13 de septiembre de 2018.

En relación con lo anterior, el 23 de octubre de 2018, el Comité Coordinador del SNA publicó en el DOF el Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del SNA emitió el Análisis para la Implementación y Operación de la PND y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional; posteriormente, el 16 de noviembre de 2018, publicó los formatos de la Declaración Patrimonial y de Intereses. Con lo anterior, estableció los primeros instrumentos que habrían de ser aplicados a todos los servidores públicos a partir de 2019.⁶

Las Bases para el Funcionamiento de la PDN definen a ésta como:

[...] instrumento de inteligencia institucional del Sistema Nacional Anticorrupción para el cumplimiento de sus funciones, obligaciones y facultades, y está compuesta por los elementos informáticos a través de los cuales se integran y conectan los diversos sistemas, subsistemas y conjuntos de datos, que contienen datos e información relevante para ello.

Como se ha señalado, la integración de la PDN ha generado una serie de diagnósticos para conocer el estado actual de la información que será procesada. Lo anterior, pues cada institución contaba con sus mecanismos internos y la plataforma requiere del cambio de los paradigmas hasta ahora vigentes en relación con la publicidad de la información de los servidores públicos. Actualmente, se siguen instrumentando estrategias que servirán de base para impulsar la operación de la Plataforma en todo el país. Para ello, como lo han advertido los especialistas, existen actividades todavía pendientes, entre las que destacan la implementación de protocolos para el tratamiento de la información, de seguridad y resguardo, así como la adquisición de equipos con la capacidad requerida y la proyección de recursos para solventar las necesidades de adecuación de sistemas existentes.

⁶Véase el acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación, publicado el 16 de noviembre de 2018 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5544152&fecha=16/11/2018).

MARCO NORMATIVO APLICABLE

A. General

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
Ley General de Responsabilidades Administrativas.

B. Estatal

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.
Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

FUENTES CONSULTADAS

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional. Recuperado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541802&fecha=23/10/2018

Secretaría de la Función Pública. Análisis de Modelo de la Plataforma Digital Nacional, Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/287852/2-PDN_W.pdf

DOF. Recuperado en: <https://www.dof.gob.mx>

CIDE. Informe final de hallazgos, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/316309/EntregablesSNAPub_SP_Ver3_0404.pdf

Quintero Pinedo, Daniel Michel. *La Plataforma Digital Nacional, un instrumento de transparencia y rendición de cuentas*. México: INDETEC. Recuperado en: http://www.indetec.gob.mx/2015/wp-content/uploads/eFinanciero/358/Noticias/BoletinNo358_4.pdf

Secretaría de la Función Pública (2018). “Aprueba SNA nuevo formato para la declaración patrimonial y de intereses, Comunicado”. Recuperado en: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/aprueba-sna-nuevo-formato-para-la-de>

claracion-patrimonial-y-de-intereses?hootPostID=de83bf2d18387e8d3e-ca956ca89c79d9

Versión Estenográfica de la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, realizada en el Auditorio “Alonso Lujambio” del edificio sede del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). 2018. Recuperado en <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Versi%C3%B3n-Estenogr%C3%A1fica-3a.-Sesi%C3%B3n-Ordinaria-del-Comit%C3%A9-Coordinador-SNA.pdf>

Fuentes de consulta recomendadas

Sistema Nacional Anticorrupción, Comité Coordinador. Recuperado en: <http://SNA.org.mx/nosotros/>

Comité de Participación Ciudadana. Recuperado en: <https://cpc.org.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado en: <https://www.gob.mx/sesNA>

CAPÍTULO SÉPTIMO

SOPORTE TRANSVERSAL

Integridad y Ética Pública

Juan Francisco Fuentes Guevara

MARCO CONCEPTUAL

La ética pública es un tópico estrechamente relacionado con el concepto de función pública. No es exageración señalar que la exigencia de integridad y rectitud de todos los servidores públicos y su apego a las reglas es presupuesto fundamental de un buen gobierno. En este apartado se analizan los conceptos de integridad y ética pública a partir del análisis de distintos autores y se ofrecen, además, algunos ejemplos de su importancia y aplicabilidad.

El término ética tiene su origen en el griego *Ethos*, que significa manera de hacer o adquirir las cosas, así como costumbre o hábito; tiene por complemento el sufijo *Ico*, que significa “relativo”. En el ámbito de los estudios filosóficos, Góngora Jaramillo¹ señala que la palabra ética hace referencia a dos aspectos. El primero de ellos, una “teoría de la moral”; el segundo, una “orientación práctica de los sujetos a partir de la interiorización reflexiva del orden moral”. Por su parte, Sanromán

¹ Góngora Jaramillo, Edgar M. (2010). “Dilemas éticos en la profesión académica contemporánea frente al marco dominante de reconocimientos a la productividad”, en *Reencuentro*. México, núm. 57.

señala que “la palabra ética proviene de *ethos*, que significa costumbre, hábito o carácter. La ética, en consecuencia, es la ciencia que tiene por objeto el estudio de los juicios de valor, aplicables al bien o al mal”.²

De lo anterior se puede inferir que la ética constituye una disciplina filosófica susceptible de ser aplicada en el ámbito de la vida práctica de las personas. La ética estudia las acciones humanas en cuanto se relacionan con los fines que determinan su rectitud; en general, pretende fijar una conducta ideal (lo bueno) para el hombre. Los fundamentos de la ética pueden ser establecidos en virtud de una visión del mundo, o bien a partir de unos principios filosóficos o religiosos que determinan, a su vez, el contenido de las normas morales.

Al sumar el adjetivo público al término “ética” se generan condiciones específicas de significado. Lo “público”, señala Rabotnikof,³ tiene al menos tres sentidos distintos:

- Lo público es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que pertenece a la comunidad y, por consecuencia a la autoridad de ahí emanada, en contraparte a lo privado, que sólo es de utilidad e interés individual.
- Lo manifiesto y ostensible en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto.
- Lo que es uso cotidiano, es decir, accesible para todos.

Lo público, pues, se caracteriza por su accesibilidad, ostensibilidad o utilidad común. Es un término que se predica tanto de aquello obtenido por tributos o aportaciones fiscales que se destinan al uso común, como de los recursos que no pertenecen a nadie en específico —como son parques o plazas donde concurren las personas sin restricción alguna—.

² Sanromán Aranda, *et. al.*, “Los principios éticos y las obligaciones civiles”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVIII, México, Num.142, enero-abril 2015.

³ Rabotnikof, Nora (2010). “Los sentidos de lo público” (pp. 45-47). En *Ética Pública*. México; Escuela de Administración Pública del Distrito Federal y Secretaría de Educación, México.

Asimismo, el concepto se opone a lo privado, que busca por definición un beneficio individual. Lo público en relación con la ética y las sospechas de corrupción cobró especial relevancia en Estados Unidos en los años setenta con el asunto conocido como *Watergate*, que culminó con la renuncia del presidente estadounidense Richard Nixon. Este hecho exhibió ante la luz pública un ejemplo de prácticas poco éticas por parte de los gobernantes y representantes públicos al más alto nivel.

El término “integridad”, por su parte, proviene del latín *integrítas* que significa totalidad, entereza o unidad intacta. Igualmente, es sinónimo de totalidad, robustez, salud y buen estado físico, también honestidad y rectitud. Este vocablo deriva el adjetivo *integer* (intacto, entero, no alcanzado por un mal). En la función pública la palabra hace referencia al deber de toda persona que ostenta un puesto gubernamental (sin importar su nivel dentro de la función pública) para que durante el ejercicio de su cargo no solamente cumpla con la función que le ha sido encomendada con apego a la normativa correspondiente sino que observe además una conducta intachable, es decir, evite verse inmiscuida en actos de corrupción y enriquecimiento ilícito a fin de que una vez finalizado su encargo goce de prestigio social.⁴

En el sector público la ética se refiere necesariamente a regular las acciones de los funcionarios del gobierno a fin de que se conduzcan con rectitud e integridad. Por ello, tiene por objeto determinar los lineamientos según los cuales un servidor público ha de conducirse como parte del gobierno en sus acciones, conductas y decisiones. Por lo anterior, cada funcionario resulta un elemento importante para hacer contrapeso no solo a la corrupción, sino al cúmulo de actitudes antiéticas existente y así reivindicar por un lado las Instituciones Públicas y, por el otro, el actuar de los Servidores Públicos, entendiendo como tales a aquellos que ocupan un cargo público y sirven al Estado: políticos y funcionarios.⁵

⁴ Gómez Rodríguez, Rafael Ángel, *Integridad*, Cuadernos de Bioética XXV 2014/1^a, Universidad Autónoma del Estado de México, versión, 2.2, 2015.

⁵Rodríguez y Arango, 2016, s/p.

La ética pública, por su parte, regula la conducta de todo servidor público para que actúe conforme a un patrón ético y no pierda de vista los fines que debe cumplir que no son otros que el fortalecimiento de las instituciones públicas, mejorar los servicios públicos para mejorar la calidad de vida de los gobernados y consolidar prioritariamente un sistema democrático garantizando los derechos fundamentales de las personas. Según Gianina Taus, la ética pública implica distintos aspectos, entre los que esta autora destaca:

- Cumplimiento de su rol. Cada funcionario o servidor público tiene de acuerdo a sus funciones un rol que cumplir. En primer lugar, el de un servidor público en general. En segundo lugar, el del cargo específico por el que recibe una remuneración. Ese rol debe ser cumplido a cabalidad.
- Respeto a las reglas de juego. Los diferentes funcionarios y servidores públicos se rigen por reglas de conducta que deben ser observadas por todos y deben generar la seguridad que cada uno en su papel funcional cumplirá sus deberes. Esto permite tener una expectativa de cumplimiento de rol entre los funcionarios entre sí y entre los usuarios frente a los trabajadores público.
- Deontología del funcionario o servidor público. Es decir, un sistema de deberes y derechos de los trabajadores públicos. A esta perspectiva deontológica creemos que el servidor público debe agregarle la clara orientación de vincular los deberes propios con el reconocimiento de derechos de los usuarios a los que uno sirve.⁶

Ahora bien, el Instituto Nacional de Administración⁷ señala que:

⁶Taus, 2005, s/p.

⁷Arana Muñoz, Jaime Rodríguez (2017). “Ética y Administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos”, en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 144, vol. LII, N° 3.

La ética pública, en una primera aproximación, estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. Es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto realizados por funcionarios públicos.

La ética pública es, como la *Ética* en sí misma, una ciencia práctica. Es ciencia porque el estudio de la ética para la Administración Pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el funcionario público o del gestor público. Y es práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre del hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar bien.

Si de acuerdo con esta cita la ética pública es “la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto son realizados por funcionarios públicos”, entonces queda claro que la moralidad de la actuación del funcionario, la bondad o maldad de su conducta, deben juzgarse en relación con la finalidad del servicio público que justifica la propia existencia de la Administración. Así, la idea del servicio a la colectividad, a la sociedad, en definitiva, a ‘los demás’, es el eje de la ética pública.⁸

La ética en el ámbito de gobierno –ética pública– es definida como el estudio que pretende responder a las preguntas ¿qué es la ética pública?, ¿cuál es su importancia? y ¿por qué es necesaria? Tiene también como objetivo identificar las acciones existentes para su fomento. En su acepción normativa, la ética es un conjunto de principios y lineamientos de conducta. Es por ello que la ética pública es un elemento importante para hacer contrapeso a la corrupción revitalizando las instituciones públicas y ofreciendo una guía de conducta a los servidores públicos, entendiendo como tales a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado: políticos y funcionarios.

En relación con este tema vale la pena destacar que la ASF ha desarrollado una política institucional de integridad que contiene diversos instrumentos para orientar las actividades de su personal a fin de que

⁸ *Ídem.*

éstos realicen sus actividades en apego a los principios de independencia, imparcialidad y rigor técnico. En su Código de Ética, la ASF señala con claridad la necesidad de que el personal del servicio público cuente con cualidades profesionales y personales idóneas, íntegras, independientes, objetivas e imparciales que actúen con toda confidencialidad y competencia técnica y profesional. Este Código señala que la integridad constituye su valor central y que ésta puede evaluarse en función de lo que es correcto y justo. Por ello, según el documento, el personal al servicio de la ASF debe ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones. De acuerdo con la ASF:

- La integridad, consiste esencialmente en la adhesión convencida a un código de valores.
- La integridad, comprende tanto los valores éticos que atañen a la conducta de los profesionales y los servidores públicos en general como los relacionados específicamente con las responsabilidades de fiscalización.
- Es necesario que su personal se apegue tanto a la forma como al espíritu de las normas de auditoría y de ética, que tome decisiones acordes con el interés público, que observe una conducta intachable, que actúe con rectitud y honestidad absolutas en la realización de su trabajo y con honradez en el empleo de los recursos de la institución.
- El personal de la ASF debe tener presente que los principios éticos no son meros conceptos, abstracciones ajenas a su quehacer cotidiano, sino elementos de trabajo indispensables para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades.⁹

En el ámbito de las entidades federativas, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) aprobó también su propia política interinstitucio-

⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Política Institucional de Integridad de la ASF*, México, febrero 2013.

nal de integridad, misma que es general y de carácter obligatorio para toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la ASEJ, sin excepción de nivel jerárquico. Dicha política:

[...] implica el deber del personal de la institución de actuar con responsabilidad, consistencia, buena fe y de acuerdo con los principios y valores éticos de la ASEJ, a fin de conducirse de manera intachable, ajeno a toda sospecha y buscando el bien común; asimismo, es obligación llevar a cabo una correcta, eficiente y eficaz gestión pública [...].

Werhane y Freedman¹⁰ consideran, por su parte, que la integridad puede ser definida como la calidad moral de la autonomía tanto en el nivel individual como colectivo. Esta concepción es compartida por otros autores quienes, ya sea desde la filosofía o la psicología, vinculan la integridad con la conciencia y discernimiento moral que ayudan a distinguir lo que es correcto de lo que no lo es. Para Petrick y Quinn,¹¹ la integridad puede ser definida como la capacidad individual o colectiva para repetir el proceso de alineación de la conciencia, deliberación, carácter y conducta moral a fin de demostrar balance de juicio y con la finalidad de mejorar sustancialmente el desarrollo moral y promover los sistemas de apoyo para la toma de decisiones morales. Cortina¹² opina, por su parte, que existen diversos problemas morales a los que se enfrenta todo funcionario público en su quehacer cotidiano, entre los que destaca:

- La dificultad de tener que atender al mismo tiempo los requerimientos del Gobierno y de los ciudadanos.
- La de distinguir entre lo discrecional y lo arbitrario.
- La tentación de utilizar el cargo en beneficio propio.
- El exceso de burocratización y la falta de transparencia.

¹⁰ Paladino, 2005, s/p.

¹¹ *Ídem*.

¹² Naessenes, Hilda, *Ética Pública y Transparencia*, Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, España, núm. XIV, septiembre 2010.

Es por ello, concluye Cortina, que surge la necesidad de crear un clima donde exista una mayor consciencia de los asuntos éticos, fomentando un comportamiento humano justo y recordando que la ética pública es una exigencia continua, no un estado ideal por alcanzar.

ÉTICA PÚBLICA Y CÓDIGOS DE ÉTICA

Como ya se señalaba, si la ética pública rige la conducta de toda persona que es seleccionada para desempeñar un cargo público —y, por ende, ésta debe ser consciente de la confianza que se deposita en ella—, entonces, cualquier funcionario debe ejercer su encargo de acuerdo con los valores, principios, ideales y normas que rigen su función. Los servidores públicos deben comprometerse ética y socialmente con los ciudadanos para promover la igualdad social y el fortalecimiento de la democracia. Para ello, resulta fundamental que se encuentren preparados para poner en práctica políticas públicas que beneficien a un país y a toda la comunidad en los ámbitos social, económico y político.

Los ciudadanos han perdido la confianza tanto en los gobernantes como en las instituciones públicas. Esto es un motivo de preocupación que pretende ser enfrentado por la implementación de criterios estrictos de ética pública orientados a eliminar la corrupción, la cual se manifiesta, de forma muy resumida, cuando el presupuesto público se destina a satisfacer intereses privados o personales.

Diferenciar lo público de lo que no lo es resulta pues fundamental. Como ya se ha señalado, la corrupción es definida, precisamente, como la apropiación ilegítima de lo público; cuando se oculta lo público y cuando se cierra y se excluye a la colectividad de lo que se supone es de uso común. En relación con este tema, el Consejo de la OCDE aprobó el 23 de abril de 1998 una serie de recomendaciones para asegurar la conducta ética en el servicio público:

- Las normas éticas para el servicio público deben ser claras.
- Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal.

- Los servidores públicos deben contar con una guía ética.
- Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida.
- El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta de los servidores públicos.
- El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.
- Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado.
- Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética.
- Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética.
- Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética.
- El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas.
- Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas.¹³

El “Estudio de la OCDE sobre Integridad en México. Aspectos Legales” pretende servir a México para la implementación exitosa de un mecanismo contra la corrupción basado en prácticas internacionales y opiniones de expertos en la materia de diferentes países que integran la OCDE, incluyendo a Alemania, Australia, Bélgica, Canadá y Estados Unidos. Este estudio señala como conceptos básicos los de:

- Ética.
- Conflicto de intereses.
- Control y auditoría.
- Mecanismos de denuncia y de protección al denunciante fundamentalmente.

¹³ Bautista, 2007, s/p.

Una práctica muy extendida de corrupción en el sector público es la de contratar amigos para ocupar puestos públicos disponibles, gastar ese dinero público en fábricas y empresas propias o de colaboradores cercanos y leales con el pretexto de salvaguardar el interés público. Esta práctica vulnera la ley tanto como a la ética pública y, como tal, debe ser castigada como ocurre en la mayoría de los países miembros de la OCDE.¹⁴

Una de las principales consecuencias de la corrupción es el desaprovechamiento de recursos públicos, la ineficacia de los servicios públicos y, en general, la poca capacidad de respuesta del Estado para satisfacer las necesidades elementales de sus gobernados. Lo que conlleva a un fenómeno de competencia entre grupos facciosos que desean acceder al poder por turnos para satisfacer sus propios intereses en lugar del bien común (felicidad y bienestar de los gobernados).

El marco ético, sin embargo, no basta por sí mismo. Es fundamental, como ya se ha mencionado, que éste se articule con el resto de sistemas normativos y principios que regulan el Estado mexicano. Un ejemplo de lo anterior es el valor de la transparencia (que da lugar a un sistema administrativo en específico). En el Gobierno, este valor se deriva de una exigencia pública pero también de la mínima responsabilidad con la sociedad. Según Guerrero Gutiérrez,¹⁵ la transparencia tiene al menos tres acepciones:

- Como cualidad de un objeto: un objeto es transparente cuando permite ver a través de él otras cosas que están en el entorno, por ejemplo, una botella de vidrio.
- Como atributo de un sujeto una persona es transparente cuando es franca o abierta mostrándose tal como es y sin ocultar nada,

¹⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en México, Aspectos Claves*. Adoptando una política firme contra la corrupción, México, 2017.

¹⁵ Naessenes, Hilda, *Ética Pública y Transparencia*, XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, congreso internacional, España, septiembre 2010.

por ejemplo, cuando un individuo o Gobierno actúa con claridad.

- Como atributo de un grupo o sujetos, en este sentido la transparencia atañe a las instituciones públicas, donde un ente colectivo entrega información a cualquier persona que le solicita información sobre su funcionamiento.¹⁶

Como parte de los diferentes esfuerzos realizados en el ámbito internacional en contra de la corrupción, en México el SNA coordina a actores sociales y a autoridades de diferentes órdenes de gobierno con el objetivo de prevenir, investigar y sancionar la corrupción. En este tenor, el SNA agrupa distintos esfuerzos institucionales apoyados por la transparencia y rendición de cuentas.

El SNA, en caso de tener éxito, tendrá el potencial para cambiar las reglas del juego en el ámbito público, atenderá la fragmentación de políticas anticorrupción, mejorará la coordinación y permitirá abatir la impunidad. Queda claro que si no se combate con éxito la corrupción será imposible atender otras problemáticas que aquejan al país, como la caída en la productividad y competitividad, la enorme brecha de desigualdad o los graves asuntos que atañen a la seguridad regional. Según Reséndiz,¹⁷ los problemas éticos vinculados a la corrupción son distintos y tan complejos como la desigualdad, la libertad, el egoísmo o la ambición.

La implementación de cualquier sistema de ética pública y el combate a la corrupción misma requiere de tiempo y paciencia para que se asiente y se puedan lograr los resultados que de él se esperan. Por lo anterior, tanto gobiernos como ciudadanos han de ser realistas en relación con la duración del proceso y que toda política implementada con el objetivo de combatir la corrupción es a largo plazo para cualquier país. Existen dos aspectos adicionales que tendrán que ser cuidados en este largo proceso. El primero, relacionado con el sistema sancionatorio

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ Reséndiz, 2012, s/p.,

por la realización de conductas indebidas y, en la misma medida, el adecuado funcionamiento de un sistema eficiente de acceso a la información de carácter público. Lo anterior, pues cuando no se sancionan las conductas indebidas y no se cuentan con medios de acceso a la información, cualquier propuesta de valores pierde su fuerza.

La ética pública es necesaria para que los funcionarios se alejen de las rutinas y presiones urgentes, reduzcan cualquier daño potencial en la prestación de servicios a la sociedad y aumenten de este modo el bien que puedan hacer desde su lugar de trabajo. Para tal efecto, es necesario que los servidores públicos conozcan y eviten acciones contrarias al bien común y contribuyan con ello al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales.

En el ámbito estatal cabe destacar que la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, la ASEG, a través de su Comité de Integridad, elaboró también el Código de Ética y Conducta que le corresponde. En él se señala que para familiarizar a todos los auditores con los valores y principios que figuran en el marco normativo de esa institución se asumen los valores que su personal debe enarbolar así como las pautas de conducta que les son éticamente exigibles. Según la ASEG, su labor será juzgada no solo por lo que su personal hace o deja de hacer sino por cómo lo hace. El Código tiene pues por objetivo suministrar las normas que la institución pretende que sean respetadas por todos sus funcionarios.

En el mismo documento, la ASEG identifica los valores que rigen su labor:

- Integridad.
- Independencia.
- Objetividad.
- Imparcialidad.
- Confidencialidad.
- Profesionalismo.
- Legalidad.

En el mismo ámbito de las entidades federativas cabe destacar que en el Estado de Puebla se publicó el acuerdo mediante el cual se creó un Código de Ética para la entidad el 31 de mayo de 2016. En el capítulo II de este Código se señalan los principios que lo inspiran y se explicita como deseable un estado de cosas en el cual:

Los servidores públicos actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, convencidos en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de su conducta frente a todas las personas con las que se vincule u observen su actuar.

Ese mismo documento, en su Capítulo III, señala además las reglas de integridad para la función pública:

1. Actuación Pública.
2. Información Pública.
3. Contrataciones Públicas, Licencias, Permisos, Autorizaciones y Concesiones.
4. Programas Gubernamentales.
5. Trámites y Servicios.
6. Recursos Humanos.
7. Administración de Bienes Muebles Inmuebles.
8. Proceso de Evaluación.
9. Control Interno.
10. Procedimiento Administrativo.
11. Desempeño Permanente con Integridad.
12. Cooperación con la Integridad.

De acuerdo con el documento que se comenta es necesario no solo fomentar los principios éticos, sino fortalecerlos en la mente de quienes ocupan cargos públicos a fin de que sus actos se rijan con rectitud y buen juicio.

Ahora bien, la LGRA señala en el artículo 25 que se considerará política de integridad aquella que cuenta con los siguientes elementos:

- Un Manual de Organización y Procedimientos que sea claro y completo.
- Un Código de Conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la Organización.
- Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría.
- Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior como al exterior de la Organización.
- Entrenamiento y Capacitación al personal respecto de las medidas de integridad.
- Políticas de Recursos Humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la Organización.
- Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de los intereses.

El estatus actual de la ética pública es, en consecuencia, de constante perfeccionamiento. El objetivo es potencializar los mecanismos y herramientas necesarias para que desde las instituciones públicas y de toma de decisiones políticas se satisfagan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

Ahora bien, independientemente de las estrategias en el combate a la corrupción en lo público, tres tipos de garantías siguen siendo fundamentales:

- Acceso a la información pública: Que la sociedad tenga acceso a datos, archivos, estadísticas, informes de orden de gobierno.
- Transparencia: Que toda acción y decisión de gobierno incorpore mecanismos y herramientas que permitan la participación de la sociedad (sea individual y/o organizada).

- Rendición de cuentas: Mecanismos y herramientas que obliguen a los políticos (tomadores de decisiones) a rendir razón y cuenta de su actuar y a ser sancionados en caso de ser necesario.¹⁸

Queda claro que ya no es suficiente que las personas que laboran en el gobierno se limiten al cumplimiento formal de sus funciones y deberes, sino que las administraciones públicas deben fomentar los valores, modelos o pautas de conducta que favorezcan que aquellos que trabajan al servicio de los intereses generales cumplan a cabalidad con su función. Es fundamental expandir la ética pública a todos los niveles y ámbitos gubernamentales propiciando con ello una mayor participación social y un acceso pleno a los derechos fundamentales para todos y todas.

FUENTES CONSULTADAS

- Álvarez María (2005). *La ética en la función pública, una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*. México.
- Alor, L. J. (2017). La Política de Integridad, dentro del Sistema Nacional Anticorrupción. Obtenido de La Política de Integridad, dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, en *Codigof*. Recuperado en: codigof.mx/la-politica-integridad-del-sistema-nacional-anticorrupcion/
- Auditoría Superior de la Federación, “*Política Institucional de Integridad de la ASF*”, México, febrero 2013. Recuperado en: https://www.asf.gob.mx/uploads/85_Obligaciones_de_la_Ley_Federal_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informacion_Publica_Gubernamental/PoliticaInstitucional_WEB.pdf
- Arana Muñoz, Jaime Rodríguez (2017). “Ética y Administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos”, en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 144, vol. LII, N° 3.
- Bautista, Oscar Diego (2007). *La Ética en la Gestión Pública*. España.
- Gómez, Rafael (2015). “Integridad”, Cuadernos de Bioética XXV 2014/1^a, Universidad Autónoma del Estado de México, versión, 2.2. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/html/875/87530575013/>

¹⁸ Merino, 2010, pp.17-43.

- Góngora Jaramillo, Edgar M. (2010). *Dilemas éticos en la profesión académica contemporánea frente al marco dominante de reconocimientos a la productividad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Reencuentro, núm. 57. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34012514004>
- Instituto Nacional de Administración Pública, (2005). Creación de Infraestructura Ética: Elemento Esencial para el Desarrollo. En D. G. Regí, II Curso de Profesionalización de la Función Pública (pág. 73). INAIP.
- Martínez, V. “Integridad Pública (comité de ética y de prevención de conflictos de interés)”. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/integridad-publica-76986>
- Merino, Mauricio (2010). *Ética Pública* México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. Recuperado en: <https://es.scribd.com/document/67305286/Etica-Publica-EAPDF-Mauricio-Merino>
- Naessenes, Hilda (2010). *Ética Pública y Transparencia*. México: Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, España, núm. XIV. Recuperado en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Estudio de la OCDE sobre Integridad en México, Aspectos Claves. Adoptando una política firme contra la corrupción, México*. Recuperado en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- Paladino, Debeljuh y Del Bosco (2005). “Integridad: Respuesta Superadora a los Dilemas Éticos del Hombre de Empresa”, en *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, núm. 10. Perú. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360733600001>
- Rabotnikof, Nora. *Ética Pública*. México: Siglo XXI editores.
- Mauricio Merino, México, escuela de administración pública del df y secretaria de educación del df, 2010, p.23-24.
- Resendiz, Mairany. “La ética en la sociedad actual”.2012. Recuperado en: <https://prezi.com/nehrkyib4oc8/copy-of-la-etica-en-la-sociedad-actual/>
- Rodríguez Diego y Arango, Xóchitl (2016). “Despolitización y ética pública. La crisis del pensarse colectivo en la modernidad líquida”. En *justicia*, Colombia, núm. Recuperado en: <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n31/0124-7441-just-31-00065.pdf>
- Sanromán, Aranda, González, Jaimes, Villa, Caballero (2015). “Los principios éticos y las obligaciones civiles”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVIII, México, Núm.142. Recuperado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4922/6273>

- Taus, Gianina (2005). Creación de Infraestructura Ética: Elemento Esencial para el Desarrollo. II Curso de Profesionalización de la Función Pública, España: Instituto Nacional de Administración Pública, España. Recuperado en: <http://adhis.org/documentos/Documento8.pdf>
- Tostado, Ricardo (2017). “Ética y Administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos”, en Revista de Administración Pública, núm. 144. México. Recuperado en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap144.pdf>

Fuentes de consulta recomendadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018, México.
- Ley Orgánica Federal de la Administración Pública Federal, 2025. Última Reforma, 2018, México.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículos, 2018, México.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, 2017, México.

Participación ciudadana

Antonio Vega Jiménez

ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la actualidad, las instituciones públicas son cada vez más observadas; el escrutinio público fomenta la rendición de cuentas. El propósito del presente documento es describir los antecedentes y algunos de los mecanismos formales e informales (directos o indirectos) de la participación ciudadana en el ámbito de gobierno. Con ello se realizan también algunas consideraciones relacionadas con la incorporación de la sociedad civil en los instrumentos diseñados para el combate a la corrupción, en específico, en el SNA.

En México se obvió durante prácticamente todo el siglo xx la incorporación de la ciudadanía como promotora de la rendición de cuentas. Las características del régimen político mexicano –donde predominaba un sistema presidencialista-centralista– se multiplicaban en las diferentes entidades federativas inhibiendo o ignorando la participación de la ciudadanía en el gobierno. Fue a finales de 1990 cuando el sistema comenzó a resquebrajarse. El principio de división de poderes fortaleció sus alcances normativos, el Banco de México obtuvo su autonomía, nacieron instituciones federales autónomas como la Comisión Reguladora

de Energía, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.¹

A la par, se transformaron las entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Contaduría General de Hacienda, ambas instituciones encargadas del control interno y externo, respectivamente, de la administración centralizada. Estas instituciones realizaban actividades de vigilancia y control en la actividad gubernamental y sobre quienes hacen ésta posible: los servidores públicos. En el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda se transformó en la actual ASF, Órgano técnico- fiscalizador del Congreso de la Unión y la SECODAM dio lugar a la Secretaría de la Función Pública, enfocada en la detección y combate de los actos de corrupción.²

Para el año 2001, como consecuencia de la democratización institucional, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Un año después se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

La participación ciudadana encontró eco e impulso en los cambios promovidos por esa época y en la década de los 90 emergió la contraloría social encargada de la vigilancia y control de obra pública y el otorgamiento de apoyos y servicio en materia de desarrollo social. Posteriormente, en 2004, con la promulgación de la Ley de General de Desarrollo Social, se crearon lineamientos relacionados con la operación de mecanismos como la contraloría social.

La participación ciudadana es reflejo de la necesidad del Estado por tomar en cuenta a la población beneficiada por los productos, bienes y servidores derivados de la actividad estatal, aunque inicialmente dicha participación atendió a la demanda de la sociedad mexicana por combatir la corrupción. Efectivamente, el “Programa de Renovación

¹ Hevia, Felipe; 2011 citado en *Rendición de Cuentas Social en México: Evaluación y Control desde la Sociedad Civil*, Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de la Función Pública México 2013.

² Figueroa, Aimée 2007 citado en *Rendición de Cuentas Social en México: Evaluación y Control desde la Sociedad Civil*, Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de la Función Pública México 2013.

Moral” de los 80 es un antecedente claro que incentivó la participación social en la actividad del gobierno federal.

Los programas de contraloría social³ encuentran hoy cabida en relación con diversos trámites, prestación de servicios y acciones de bienestar social, lo que permite fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de los recursos públicos. En este tenor, se ha promovido también la participación organizada de la sociedad civil en la evaluación de obras y servicios públicos, lo que incentiva la creación de comités ciudadanos en los gobiernos municipales para supervisar la prestación de servicios.

Nuria Cunill⁴ ha analizado el diseño institucional de la contraloría social en dos sentidos –autónomo y político– y argumenta a favor de la exigibilidad de ciertos derechos de participación ciudadana para que su ejercicio impacte en las decisiones del poder público. De acuerdo con esta autora, la contraloría social es “el conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de que éste exprese en su actuación los intereses públicos y porte a la construcción de ciudadanía”.

Según Cunilli,⁵ existen distintos tipos de control social, mismos que pueden ser clasificados como directos e indirectos. Los indirectos son de orden jurisdiccional, mientras que los directos carecen de mediación institucional y están relacionados con el uso del poder de la comunicación o la certificación del uso y destino de los recursos públicos.

Los derechos políticos establecidos en las garantías individuales que nuestra Constitución protege constituyen también vías para la participación ciudadana.⁶ Ejemplo de ello es el voto tanto activo como pasivo; el primero, por regla general, lo ejerce todo ciudadano al elegir a

³ Uvalle, 2001, s/p.

⁴ Cunilli, Nuria; *Contraloría Social y derechos sociales. El desafío de la integridad*; Gestión y Política Pública, vol. XVIII, núm. 1, 2009, pp. 3-37; Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

⁵ *Ídem*.

⁶ Para mayor acercamiento consultar a Díaz Durán, Alejandro Rojas, *La participación ciudadana*, Ed. Porrúa, México, 2007.

los gobernantes, mientras que el segundo se traduce en la capacidad de ser elegido como representante político a un cargo de elección popular.

TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las formas de participación ciudadanas mayormente reconocidas en la actualidad son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Burgoa⁷ define al referéndum como “el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la Ley debe ser sometida a su aprobación [...]”. Por su parte, Serra Rojas⁸ señala que “[...] el referéndum es una institución mediante la cual el cuerpo electoral sustituye a las asambleas representativas, en la adopción final de una ley [...]”. En relación con el plebiscito, este autor señala que es un acto extraordinario o independiente en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del estado; esto se acota como una decisión respecto de la realización de actos del gobierno con respuestas dicotómicas. Por su parte, la iniciativa popular según el Diccionario de la Real Academia,⁹ es “un procedimiento establecido en algunas constituciones políticas mediante el cual, el pueblo interviene directamente en la propuesta y adopción de medidas legislativas”. Finalmente, la revocación se entiende como el medio por el cual los ciudadanos realizan a través de un procedimiento de responsabilidad política en contra de los gobernantes a efecto de disolver, o dejar sin efecto un mandato.

Otras formas de participación formal consideran la incorporación de ciudadanos en órganos de gobierno. Tal es el caso, por ejemplo, de los Consejos Ciudadanos o Consejos Directivos en el ámbito municipal, que integran miembros provenientes de la sociedad civil en un cargo

⁷ *Ídem.*

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ídem.*

honorífico en un esquema de participación acotada por los reglamentos correspondientes.

El artículo 2, fracción VI, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece específicamente que dentro de sus objetivos se encuentra “[e]stablecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana”. El artículo 7 de la misma ley determina que este Comité se integrará al SNA y que tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador del SNA, así como “ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional”.

EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La conformación del Comité de Participación Ciudadana está prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Dicho Comité está compuesto por personas que hayan realizado aportaciones a la transparencia, rendición de cuentas o al combate a la corrupción. De acuerdo con la Ley en cita, el cargo de los integrantes de este Comité es temporal y está sujeto a una conformación equitativa por cuestiones de género. En la misma ley se regulan, entre otras circunstancias, las condiciones del estatus laboral de sus integrantes, su régimen de responsabilidad, el método que debe ser empleado para su nombramiento y los requisitos para que el Comité pueda tomar acuerdos.

Entre los acuerdos relevantes que puede adoptar el Comité de Participación Ciudadana destacan la aprobación de sus normas internas; la elaboración de su programa anual de trabajo; la aprobación de los informes de actividades que realice; la emisión de opiniones y propuestas en torno a la política nacional; la generación de mecanismos de participación de la sociedad en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como el establecimiento de metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción en coordinación con organizaciones de la sociedad civil.

CONCLUSIONES

El Comité de Participación Ciudadana del SNA genera una alta expectativa y se suma a otros esquemas de participación ciudadana con miras a que la sociedad participe en el combate a la corrupción. Lo anterior, a través de mecanismos de controlaría social para supervisar y evaluar el actuar gubernamental. El reto ahora es el de coordinar los esfuerzos para evitar acciones aisladas o fragmentadas que dificulten la consecución de ese objetivo.

FUENTES CONSULTADAS

- Cunilli, Nuria (2009). “Contraloría Social y derechos sociales. El desafío de la integridad”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311981001>
- Díaz Durán, Alejandro (2007). *La Participación Ciudadana*. México: Ed. Porrúa.
- Figuroa, Aimée (2007). *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Garrido Gómez, Ma. Isabel (2014). *Democracia, Gobernanza y Participación*. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch.
- Secretaría de la Función Pública (2013). *Rendición de Cuentas Social en México: Evaluación y Control desde la Sociedad Civil*. México: Gobierno del Estado de Oaxa.
- Hernández Licon, Manuel (2007). *El Plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados LX Legislatura México, 2007.
- DOF (2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Porras, Francisco (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2001). *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Marco normativo en general

Convencional

Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
Convención Interamericana contra la Corrupción.
Convención Americana sobre Derechos Humanos.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Tratado de Libre Comercio de América del Norte, celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá.

Constitucional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

General

Ley General de Archivos.
Ley General de Contabilidad Gubernamental.
Ley General de Desarrollo Social.
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Federal

Código Fiscal de la Federación.
Código Penal Federal.
Ley de Coordinación Fiscal.
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
Ley Federal de Archivos (Abrogada).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Ley del Servicio de Administración Tributaria.
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013.
Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

LOCAL

Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios de Guanajuato.
Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato.
Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato.
Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.
Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.
Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, Construyendo el Futuro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 02 de marzo de 2018.

Lineamientos y disposiciones generales

Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Acuerdo por el cual se aprueba la modificación del plazo para que los sujetos obligados de los ámbitos Federal, Estatal Y Municipal incorporen a sus portales de internet y a la Plataforma Nacional De Transparencia, la información a la que se refieren el título quinto y la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la aprobación de la definición de la fecha a partir de la cual po-

- drá presentarse la denuncia por la falta de publicación de las obligaciones de transparencia, a la que se refiere el capítulo VII y el título quinto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Criterios para que los Sujetos Obligados Garanticen Condiciones de Accesibilidad que Permitan el Ejercicio de los Derechos Humanos de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a Grupos Vulnerables.
- Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Lineamientos para la elaboración, ejecución y evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.
- Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Lineamientos que deberán observar los sujetos obligados para la atención de requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos.
- Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva.
- Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.

Colaboradores

COORDINADORES GENERALES

GUERRERO AGRIPINO, LUIS FELIPE

Rector General de la Universidad de Guanajuato. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España, (1997-2001) con reconocimiento Sobresaliente *Cum Laude*. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Es autor, entre otros, de los libros de *La delincuencia organizada* (2a. ed. 2012); *Teoría del delito y argumentación jurídica* (2011) y *Fundamentos de la dogmática jurídica penal* (2004); y Coordinador de la *Edición Comentada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2017).

DE SANTIAGO ALVAREZ, ADRIANA

Licenciada en Derecho y Maestra en Ciencias Jurídico Penales por la Universidad de Guanajuato. El 3 de noviembre de 2015, el Consejo General Universitario de la Universidad de Guanajuato, la designó

como Contralora General; cargo que le refrendó el 6 de abril de 2017, para el periodo 2017-2022, y que actualmente ostenta como Titular del Órgano Interno de Control, en donde lidera importantes proyectos de gestión y gobierno electrónicos. Es docente de la materia de “Marco Jurídico de Combate a la Corrupción en México” dentro de la Maestría en Ciencias Jurídico Penales de la Universidad de Guanajuato. Ha participado como conferencista, panelista o moderadora en más de 74 eventos académicos. Además, ha coordinado o participado en la organización de distintos eventos académicos de relevancia nacional e internacional. Tiene algunas colaboraciones escritas en revistas, memorias y libros homenaje.

COORDINADOR EDITORIAL

NORIEGA ZAMUDIO, JOSÉ JAFET

Es Maestro en Justicia Constitucional obteniendo el título bajo la modalidad de excelencia académica por la Universidad de Guanajuato, de donde también se tituló como licenciado en derecho. Se ha desempeñado como oficial judicial en la Décima Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato; actuario judicial interino en el partido judicial de León, Guanajuato; Jefe de Departamento, Analista de Proyectos y Asesor en la Dirección General Jurídica de la otrora Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato; Asesor y Titular del Departamento de Asesoría Legal, Obligaciones y Responsabilidades Administrativas en la Contraloría General de la Universidad de Guanajuato; Secretario Técnico de la División de Derecho, Política y Gobierno de la propia Universidad de Guanajuato. Asesor del Titular de la Unidad de Transparencia. Titular del Departamento de Justicia Administrativa de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

COLABORADORES

ÁLVAREZ ARRIAGA, JOSÉ RAFAEL

Contador Público y Maestro en Fiscal por la Universidad de Guanajuato. En la iniciativa privada se ha desempeñado como Contador General en el Hotel Real de Minas de Guanajuato, S.A. de C.V., Hotel Villa de la Plata, S.A. de C.V., Hotel Comanjilla, S.A. de C.V., y como Gerente en Servicios Técnicos Asociados del Rincón, S.A. de C.V. En el sector gobierno como Coordinador Administrativo de la Oficina Recaudadora de Guanajuato y Jefe de Unidad Visitas Domiciliarias II, adscrito a la Dirección Regional de Auditoría Fiscal “B”, ambos dependientes de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, y en el Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato (ISAPEG), como Coordinador Operativo en el Departamento de Seguimiento de Auditorías. Desde el 12 de octubre de 2017 funge como Titular de la Unidad de Control de la Fiscalización, de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

CAMACHO LÓPEZ, JOANNA

Licenciada en Derecho y estudiante de la Maestría Interinstitucional en Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado desde el año 2001 como servidora pública en cuatro Secretarías del Gobierno del Estado de Guanajuato en distintos cargos públicos como Directora de Evaluación de la Dirección Gral. de Planeación, Diseño y Evaluación para la Educación Media Superior y Superior en la Secretaría de Educación de Guanajuato, y Contralora Municipal en Guanajuato, Gto., en el trienio de la administración pública municipal 2012-2015. A partir del 16 noviembre de 2015 inició a desempeñarse en la Contraloría General de la Universidad de Guanajuato, fungiendo como Titular del Departamento de Asesoría Legal y Obligaciones Ad-

ministrativas de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

ESPINOZA GARCÍA, YOLANDA

Contador Público por la Universidad de Guanajuato y Maestra en Auditoría por la Universidad de Estudios Profesionales de Ciencias y Artes de León, Guanajuato. Se ha desempeñado como asesora en procesos de entrega-recepción de la administración de municipios del estado de Guanajuato en el Despacho Muñoz, Ortíz, Verver y Asociados, S. C.; auditor y auditor encargado en la Auditoría Superior del Estado; jefa del Departamento de Seguimiento a Auditorías en la Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Salud en el Estado. Desde el 1 de marzo de 2017 funge como Titular del Departamento de Revisiones y Auditorías de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

FUENTES GUEVARA, JUAN FRANCISCO

Licenciado en Administración Pública y Maestro en Desarrollo Organizacional por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Coordinador de Auditoría en la Contraloría Municipal de León, Auditor Interno del Fideicomiso de Pipas Municipales, Subdirector de Estructuras en la Dirección de Desarrollo Institucional ambos en el municipio de León, Guanajuato. Oficial de Control y Evaluación del Departamento de Control Interno y Evaluación al Desempeño Institucional de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

GALLEGOS MARTÍNEZ, PAÚL

Ingeniero en Sistemas Computacionales por el Instituto Tecnológico del Istmo y Maestro en Ingeniería de Software por la Universidad de Valle de Atemajac. Se ha desempeñado como Director de Informática, Sistemas y Telecomunicaciones en la Procuraduría General de Justicia del Estado, así como Gerente de Sistemas en diversas Empresas Privadas y Consultor de sistemas ERP's Empresariales. Actualmente funge como Titular del Departamento de Enlace con la Plataforma Digital en la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

GARCÍA MORENO, HOSNI EDDEF

Contador Público y Maestro en Fiscal por la Universidad de Guanajuato, Certificado en Contabilidad y Auditoría Gubernamental, es miembro de la Comisión del Sector Gubernamental Región Centro Occidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Se ha desempeñado como Auditor Externo en Deloitte Touche Tohmatsu, Auditor Gubernamental en la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, Auditor Líder de Proyectos en el Departamento de Revisiones y Auditorías de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

GONZÁLEZ GÓMEZ, LUIS

Licenciado en Derecho y estudiante del cuarto semestre de la Maestría Interinstitucional en Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Especialista Jurídico en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, Líder de Proyectos para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en los estados de Campeche y Oaxaca de la consultora CODETALLE

S.C., en coordinación con la Secretaría Técnica para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (SETEC), Asesor Jurídico en la Contraloría Interna del Instituto de Salud del Estado de Guanajuato (ISAPEG), Abogado adscrito a la Unidad de Atención a las Asociaciones de Asistencia Social de la Procuraduría Estatal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato. Asimismo, colaboró en la Unidad de Control de las Contrataciones Públicas de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

GUERRERO RIZO, CÉSAR GILBERTO

Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Auditor en la Contraloría Municipal de León, Director de Atención Ciudadana, Subdirector de Promoción y Gestoría de Operación Sectorial en el Instituto Municipal de Vivienda en León. Actualmente es Coordinador de Control Interno del Departamento de Control Interno y Evaluación al Desempeño Institucional de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, MARTHA ANGÉLICA

Licenciada en Derecho, Especialista en Derecho Procesal Civil y Mercantil, Maestra en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales por la Universidad de la Salle de León, A.C. Se ha desempeñado como Oficial Jurisdiccional en el Poder Judicial de Guanajuato, instructora en el área legal en la transferencia del proceso de incubación de las Universidades Tecnológicas, abogada postulante, Coordinadora de Relaciones Laborales en el Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior de Guanajuato (SABES), Directora General de Metal Verde, S.A. de C.V. Asimismo, se ha desempeñado como Coordinadora de Asesoría Legal

del Departamento de Asesoría Legal y Obligaciones Administrativas y actualmente como responsable de la Unidad de Control a las Contrataciones Públicas de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

HERNÁNDEZ DURÁN, JOSÉ JUAN CARLOS

Contador Público por la Universidad de Guanajuato y Maestro en Auditoría por la Universidad de Estudios Profesionales de Ciencias y Artes (EPCA). Se ha desempeñado como Encargado de cuentas por pagar, Auditor en el sector privado, Auditor Encargado en el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato. Coordinador de Evaluación al Desempeño Institucional del Departamento de Control Interno y Evaluación al Desempeño Institucional de la Contraloría General en la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

JIMÉNEZ MARMOLEJO, JORGE RICARDO

Contador Público por la Universidad de Guanajuato y Maestro en Administración de Negocios por la Universidad de Lasalle Bajío. Se ha desempeñado como docente en la Universidad de Guanajuato; Auxiliar Fiscal y Contable en el Despacho de Consultoría Fiscal Contable Pelayo y Asociados; Auditor en el Despacho de Auditoría Machuca y Asociados; Auditor Encargado en la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Guanajuato, Jefe de Departamento en el entonces Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato. Desde mayo de 2011 a la fecha se desempeña como Coordinador de Procesos de Fiscalización Programados del Departamento de Revisiones y Auditorías de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, GERARDO GABRIEL

Licenciado en Derecho y Maestro en Justicia Constitucional por la Universidad de Guanajuato, cuenta con la Especialidad de Notario Público por la misma institución educativa, así como la Especialidad en Procuración de Justicia Penal por el Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato. Se ha desempeñado como Agente del Ministerio Público y Asesor Jurídico en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato. Asimismo, colaboró como Coordinador de Resoluciones Administrativas en el Departamento de Justicia Administrativa de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

MARTÍNEZ MARES, JOSÉ DE JESÚS

Licenciado en Derecho con título de Maestría en Política Criminal por el Instituto de Formación en Seguridad Pública del Estado de Guanajuato. Se ha desempeñado como Oficial Jurisdiccional adscrito al Juzgado Sexto Penal de la ciudad de León, Guanajuato; como Jefe de Departamento B con funciones de asesor jurídico, adscrito a la Coordinación de Contraloría Interna de la Secretaría de Salud del Estado; como Agente del Ministerio Público Especializado de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato; como Abogado postulante en materia de responsabilidades administrativas.

También se ha desempeñado como Coordinador Operativo y Asesor Jurídico para la atención de auditorías practicadas por los diversos entes fiscalizadores tanto federales como estatales, en la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato. Y desde el 15 de abril de 2018, se desempeña como Abogado Líder del Proyecto adscrito Unidad de Control de la Fiscalización de la Contraloría General de la Universidad de Guanajuato.

MOSQUEDA CAMACHO, HÉCTOR ANTONIO

Contador Público por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Auditor en el Despacho Galaz, Gómez Morfin, Chavero, Yamazaky, S.C.; Auditor a entidades de ahorro y préstamo en la Unidad de Control Integral, S.C.; Auditor a organizaciones del sector privado en el Despacho Ramírez Di Bella y Compañía S.C.; Auditor Interno en el Departamento de Control Administrativo en la empresa Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma, S.A. de C.V.; Auditor y Auditor Encargado en el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato y Coordinador de Auditoría en la Contraloría General de la Universidad de Guanajuato. Desde el 15 de julio de 2015 funge como Coordinador de Procesos de Fiscalización No Programados del Departamento de Revisiones y Auditorías de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

NÚÑEZ GÓMEZ, MAURICIO BERNARDO JOSAFAT

Licenciado en Derecho y Maestro en Ciencias Jurídico Penales por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como oficial ministerial de Agencia del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, Jefe de Departamento B, en el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato, Abogado líder de proyecto adscrito a la Unidad de Control a la Fiscalización de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

PORRAS RAMÍREZ, RICARDO

Licenciado en Derecho por la Universidad de la Salle Bajío y estudiante de la Maestría Interinstitucional en Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado en diversos puestos del sector

público como Jefe de Departamento en la Dirección de lo Laboral y Responsabilidades Administrativas de la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato, Asesor Jurídico en el Departamento de Convenios y Normatividad de la misma Dependencia, colaborador del Departamento de Asuntos Jurídicos del Parque Guanajuato Bicentenario y Actuario adscrito a los Juzgados Civiles del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, Coordinador de Investigaciones Administrativas de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

QUINTERO REYES, ANTONIO

Contador Público por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Administrativo en diversas Dependencias Administrativas de la Universidad de Guanajuato y desde 2004 funge como Auditor Líder de Proyectos del Departamento de Revisiones y Auditorías de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

RAMÍREZ MENDOZA, ROSA ELENA

Contador Público por la Universidad de Guanajuato y Maestra en Auditoría por la Universidad de Estudios Profesionales de Ciencias y Artes (EPCA).

Se ha desempeñado como Auditor Encargado en la Dirección de Auditoría de la otrora Secretaría de Finanzas y Administración, Jefe de Departamento “A” en la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, Encargada de la Contraloría Interna de COFOCE. Desde marzo de 2016 funge como Auditor Líder de Proyectos en la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

RAMÍREZ PIMENTEL, VERÓNICA IRENE

Contador Público en la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Auditor en la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, Auditor Financiero en la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, Auditor en Grupo Tractocamiones y Autobuses del Bajío Distribuidora Volvo, Auditor en Despacho Muro Salinas Asesores Profesionales, S.C., Administrativo y contable en la Empresa Multiservicios Empresariales de Asesoría S.C., Jefe de Auditorías de la Contraloría Municipal de Celaya, Gto., contable en Despacho “De Arondo Iturralde S.C. de C.V.”, entre otros. Desde el 16 de agosto de 2018 funge como Coordinadora de Control de Procedimientos de Fiscalización “A”, adscrita a la Unidad de Control a la Fiscalización de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

RIVERA GARCÍA, JOSÉ LUIS

Ingeniero Civil por la Universidad de Guanajuato. Cuenta con Especialidad en Valuación Inmobiliaria y Economía de la Construcción por la Universidad de Guanajuato y con Diplomados en Precios Unitarios y Diseño Estructural de una Casa Habitación. Se ha desempeñado como auditor en la Contaduría Mayor de Hacienda y Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato; Auditor Encargado en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato; Jefe de Departamento C en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato y la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato; Coordinador de Auditoría de Obra Pública en la Contraloría del Poder Judicial; y Coordinador de Control y Fiscalización de Obra Pública en la Contraloría General de la Universidad de Guanajuato. Fue Presidente del Comité de Integridad de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato.

ROJAS VÁZQUEZ, ANGELES

Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato, egresada del programa de Maestría en Justicia Constitucional impartido en la División de Derecho, Política y Gobierno del Campus Guanajuato. Se ha desempeñado como coordinadora del Departamento Legal y de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Universidad de Guanajuato. Actualmente se desempeña como Coordinadora de Obligaciones Administrativas del Departamento de Asesoría Legal y Obligaciones Administrativas de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato. Asimismo, del 2005 a la fecha, se desempeña como enlace con la Unidad de Transparencia de la Universidad de Guanajuato.

SANDOVAL SALMERÓN, MARK

Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Prestador de Servicios Profesionales en la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y en la Secretaría de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guanajuato; Director Encargado de Control de la Legalidad y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública de León, Guanajuato; Coordinador de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de León, Guanajuato. Fungió como Coordinador de Control de Procedimientos Administrativos en el Departamento de Justicia Administrativa de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

VEGA JIMÉNEZ, ANTONIO

Licenciado en Administración Pública y Maestro en Desarrollo Organizacional por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Coordinador de Auditoría en la Contraloría Municipal de León;

Coordinador Organizacional en la Tesorería Municipal; Subdirector de Área en el Instituto Municipal de Vivienda; Subdirector de Estructuras en la Dirección General de Desarrollo Institucional; Director de Presupuesto Participativo. Actualmente es jefe del Departamento de Control Interno y Evaluación la Desempeño Institucional de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

VILLALPANDO HERNÁNDEZ, RENÉ

Contador Público por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Jefe de Departamento “B” en la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, Contador Financiero en la empresa automotriz Borgwarner TTS, S de RL de CV, Auditor en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, Contador General en la empresa Velfin, S.A. de C.V., Coordinador de nóminas en la empresa Mabe Refrigeradores Planta Celaya, Contador de Costos en la empresa Alianza Textil Servicios, S.A. de C.V. y Contador de nóminas en la empresa Carhartt de México, S. de R.L. de C.V. Desde el 3 de agosto de 2017 funge como Coordinador de Control De Procedimientos De Fiscalización “B”, adscrito a la Unidad de Control a la Fiscalización de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

VILLAGÓMEZ RAMÍREZ, GRACIA ITZANA

Licenciada en Derecho por la Universidad Santa Fe y Maestra en Derecho Procesal Penal Acusatorio por la Universidad Privada de Irapuato, cuenta con Diplomado en el Nuevo Sistema de Responsabilidades en el Marco del SNA por la Universidad de Guanajuato. Se ha desempeñado como Asistente Jurídico adscrita a la otrora Coordinación General Jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato; Coordinadora de Proyectos adscrita al Instituto de Formación Profesio-

nal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato y Asesora Jurídica adscrita al Área Jurídica de la Agencia de Investigación Criminal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato. Es encargada de la Secretaría Técnica de la Contraloría General (Órgano Interno de Control) de la Universidad de Guanajuato.

*Vías para el tratamiento de la corrupción
en el sistema mexicano*

se terminó en la Ciudad de México
durante el mes de diciembre de 2020.

La edición impresa sobre papel de
fabricación ecológica con *bulk* a
80 gramos, estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la casa editora.



La corrupción es un fenómeno complejo, tanto en sus causas como en la diversidad de sus manifestaciones y consecuencias. Su comprensión, las estrategias para prevenirlo y disuadir a funcionarios y ciudadanos de incurrir en su práctica, así como para detectarlo o sancionarlo, no pueden ser simples ni parciales. La natural complejidad del fenómeno se ve agudizada, además, por la novedad de la propuesta normativa y organizativa que ha elegido el gobierno y los ciudadanos en México para disminuir su recurrencia: el Sistema Nacional Anticorrupción.

Aquí se cumple con la necesidad de generar más estudios comprensivos que abonen a entender las raíces del fenómeno de la corrupción, que expliquen sistemáticamente sus causas y permitan a actuales y futuros operadores una visión general del aparato normativo y organizacional que integra el sistema institucional generado para combatirla.

