



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO

Título de la tesis

**El Sistema Nacional Anticorrupción: propuesta de modelo para el funcionamiento de
los Sistemas Locales Anticorrupción**

**Tesis para obtener el grado de Maestría en
Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica**

Presenta: Lic. Jaime Rodríguez Ochoa

Dr. David Villanueva Lomelí

Director de tesis

Febrero, 2018

Quiero agradecer y dedicar este trabajo a:

Dios, por todas las bendiciones que me ha dado y por permitirme alcanzar una meta más.

Mi esposa, Jane, por tu amor, alegría, entusiasmo, apoyo incondicional y creer en mí, así como por tu comprensión y paciencia durante esta etapa de mi vida y siempre.

Mis hijas, Mari Jose y Andrea, por su amor, alegría, momentos inolvidables y motivarme cada día a dar lo mejor de mí y ser una mejor persona.

Mis padres, Jaime y Ceci, por ser pilares fundamentales en vida, por su amor, confianza y enseñarme con su ejemplo el valor de la familia.

Mis hermanas, Mari Ceci y Liz, por siempre confiar en mi inteligencia y capacidad, darme su aliento para alcanzar mis metas.

Mi Director de Tesis, Auditor Superior del Estado de Puebla, Doctor David Villanueva Lomelí, por motivar e impulsar mi crecimiento profesional, por su liderazgo, confianza y generosidad, así como por compartirme sus conocimientos y experiencia.

Mi Asesor de Tesis y Lectores de la misma, por brindarme su tiempo y orientación para lograr concretar este trabajo.

Mis profesores, por compartir sus conocimientos para impulsar mi desarrollo profesional.

Mis colegas y compañeros, por la confianza y consideración que siempre han tenido hacia mi persona.

Índice

Introducción	4
 Capítulo I. Marco Metodológico	
I.1. Planteamiento del problema	7
I.2. Justificación	9
I.3. Contribución	10
I.4. Pregunta de investigación	10
I.5. Objetivos	10
I.6. Hipótesis de investigación	10
I.7. Metodología	11
 Capítulo II. Corrupción	
II.1. En la historia de la humanidad	12
II.2. En la historia de México	15
II.3. Concepto y definición	17
II.4. Aproximaciones teóricas	21
II.5. Principales índices de percepción de la corrupción: México y el mundo	23
 Capítulo III. Rendición de Cuentas e integridad	
III.1. ¿Qué se debe entender por rendición de cuentas?	30
III.2. ¿Quién debe rendir cuentas y ante quién?	35
III.3. La rendición de cuentas en México	38
III.4. La integridad en el sector público	42

Capítulo IV. Sistema Nacional Anticorrupción

IV.1. Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción	51
IV.2. Legislación secundaria anticorrupción	
IV.2.1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	60
IV.2.2. Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación	63
IV.2.3. Ley General de Responsabilidades Administrativas	65
IV.2.4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	68
IV.2.5. Reformas Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	70
IV.2.6. Reformas Ley General de Contabilidad Gubernamental	70
IV.2.7. Reformas Ley de Coordinación Fiscal	71
IV.2.8. Reformas Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	72
IV.2.9. Reformas Código Penal Federal	73
IV.3. El Sistema Nacional de Fiscalización	73

Capítulo V. Sistemas Locales Anticorrupción: propuesta de modelo para su funcionamiento

V.1. Sistemas Locales Anticorrupción	
V.1.1. Obligación y plazo para realizar adecuaciones a la normativa local	80
V.1.2. Reformas constituciones locales	84
V.1.3. Leyes de los Sistemas Locales Anticorrupción	91
V.1.4. Armonización de la legislación secundaria estatal	94

V.1.5. Otros elementos a considerar en los Sistemas Locales Anticorrupción	97
V.2. Propuesta de modelo para el funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción	103
Conclusiones	108
Fuentes de información	115

Índice de Cuadros

Cuadro 2.1 Indicadores de medición de la corrupción en el mundo	24
Cuadro 2.2 Índice de percepción de la corrupción 2016	26
Cuadro 2.3 INCBG por entidad federativa 2001- 2010	27
Cuadro 2.4 Estudios sobre el fenómeno de la corrupción en México	29
Cuadro 3.1 Rendición de Cuentas	31
Cuadro 3.2 Modelo de rendición de cuentas	33
Cuadro 3.3 Infraestructura ética	45
Cuadro 3.4 Modelo de integridad	48
Cuadro 3.5 Marco de integridad para el sector público	49
Cuadro 4.1 Alcances del Sistema Nacional Anticorrupción	58
Cuadro 5.1 Escenarios para las reformas en la legislación de los estados	83
Cuadro 5.2 Facultades de fiscalización superior	87
Cuadro 5.3 Presentación de cuentas públicas y su fiscalización	88
Cuadro 5.4 Semáforo de la reforma constitucional	90
Cuadro 5.5 Semáforo de implementación de la ley del SNA	93
Cuadro 5.6 Modelo para el funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción	103

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con las mediciones anuales realizadas por Transparencia Internacional, a través de su Índice de Percepción de la Corrupción, en la última década, la corrupción en México se ha incrementado de manera considerable, ocupando los últimos lugares del continente americano y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); generándose una cultura de ilegalidad que amenaza a las instituciones y el desarrollo sustentable del país.

Ante este escenario y como una respuesta para concretar los esfuerzos por fortalecer los controles internos y externos para combatir este fenómeno bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, en el año 2015 se llevaron a cabo reformas constitucionales para crear el “Sistema Nacional Anticorrupción”, como un sistema integral articulado para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, ya sea por el uso indebido de recursos públicos o por el incumplimiento de responsabilidades públicas.

Como parte de este Sistema Nacional, se prevé la participación activa de las entidades federativas, a través de sus propios Sistemas Locales Anticorrupción; estableciéndoles la obligación de adecuar sus marcos jurídicos para crear los mismos; sin embargo, no se fijan los elementos mínimos que deberán considerar para su implementación y funcionamiento.

En ese orden de ideas, este proyecto de investigación busca llegar a una propuesta de *modelo* que sirva de referencia para dar cumplimiento a dicha obligación constitucional, en el que se identifiquen los elementos sustantivos que de manera homogénea deberán estar presentes para su funcionamiento; de tal forma, que se pueda responder a la pregunta de investigación planteada: ¿Qué se requiere para la implementación y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción?

Como resultado de la investigación realizada mediante la “revisión documental”, al recurrir a fuentes históricas, monográficas, estadísticas y demás información documentada, el trabajo que aquí se presenta se encuentra estructurado en seis capítulos.

De esta manera, en el primer capítulo referente al marco metodológico, se plantea el problema de investigación, los objetivos, las hipótesis, la justificación y el método de investigación por el cual se opta para realizar este trabajo.

En el segundo capítulo, se presenta una reseña histórica sobre la presencia del fenómeno denominado *corrupción* en la historia de la humanidad, algunas de sus manifestaciones en diversas civilizaciones y de manera particular en México; así como identificar su conceptualización y los principales indicadores a nivel global y dónde se ubica nuestro país en los mismos.

En el tercer capítulo de este trabajo, se busca dar una noción clara del término *rendición de cuentas*, su concepto, orígenes, elementos y avances en México; asimismo, hacer una reflexión acerca de la importancia de la *integridad*, como un valor fundamental en el servicio público y elemento necesario para el combate a la corrupción.

En el cuarto capítulo, se describen y analizan la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, así como la legislación secundaria que derivó de la misma, con el propósito de identificar los elementos que conforman la base jurídica del Sistema Nacional Anticorrupción y tener una visión de lo que deben considerar los Sistemas Locales Anticorrupción y con ello, buscar homogeneidad a nivel nacional.

En el capítulo quinto de esta investigación, en el marco de la reforma constitucional federal en materia de combate a la corrupción, así como de la legislación secundaria que derivó de la misma, se identifican los elementos que deben considerar las entidades federativas en el establecimiento de sus Sistemas Locales Anticorrupción para lograr armonización y homogeneidad a nivel nacional, proponiendo para tal efecto, un modelo de funcionamiento.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones derivadas de los hallazgos que generó la investigación y la propuesta de modelo de funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción.

De esta forma, se espera que, con un funcionamiento homogéneo de los Sistemas Locales Anticorrupción de las 32 entidades federativas, en armonía con el Sistema Nacional Anticorrupción, se logre que la implementación de políticas y acciones para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción por parte de las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, tenga un mayor impacto en el combate de este fenómeno que afecta a México y coadyuve a la reconstrucción del tejido social.

Capítulo I

Marco Metodológico

I.1. Planteamiento del problema

La corrupción es un tema complejo, un fenómeno social, económico y político, es decir, multifactorial, que amenaza la vida institucional, el desarrollo sustentable y los procesos democráticos, generando así una cultura de ilegalidad que lleva a la descomposición social.

Por ello, el actuar de los servidores públicos tiene una gran relevancia, ya que un acto de corrupción no sólo tiene implicaciones éticas, contrarias al sistema axiológico de las democracias, sino que produce daños relevantes en el desempeño público.

La corrupción no sólo afecta el estándar de responsabilidad ética-jurídica de los servidores públicos y particulares relacionados con la función pública, sino que impacta de manera negativa en el desarrollo económico de un país, incluso en ocasiones por encima de la inseguridad.

De acuerdo al *Índice de Percepción de la Corrupción 2006* (Transparencia Internacional, 2006), México ocupaba la posición 70, pasando en 2014 al lugar 103 de 175 países evaluados, con una puntuación reprobatoria: 35 puntos de 100, en la métrica de Transparencia Internacional, ocupando así el sitio 20 en América (de 30 países) y el último lugar de entre los 34 países que conforman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Para 2016, los resultados no fueron alentadores para nuestro país, pues se mantuvo estancado con relación al 2015, al haber obtenido 30 puntos de 100 posibles, ubicándose en el lugar 123 de 176 países evaluados (Transparencia Internacional, 2017); asimismo, se situó en la posición 15 del continente americano, antepenúltimo del Grupo de los 20, mejor conocido como G-20 y último lugar (34) de entre los miembros de la OCDE.

Por su parte, Transparencia Mexicana ha desarrollado el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), en el que se mide y registra la corrupción en 35 servicios públicos ofrecidos por los tres órdenes de gobierno en el país, utilizando una escala de 0 a 100 (menor valor, menor corrupción); esta medición se realizó en los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010 (Transparencia Mexicana, 2011), resultado de ello, se advierte que el promedio nacional en la frecuencia es de 10 puntos, por lo que mientras unos mejoran sus índices otros empeoran, lo que ocasiona que exista un estancamiento a nivel nacional y no se logre mejorar.

Ante estos resultados adversos para nuestro país, durante el último trimestre de 2014 y primero de 2015, legisladores de diversos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, presentaron iniciativas para reformar y adicionar la carta magna, todas ellas coincidentes para crear un “Sistema Nacional Anticorrupción”; en consecuencia, el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforma, adiciona y deroga la Constitución Política Mexicana, en materia de combate a la corrupción.

Este Sistema Nacional Anticorrupción habrá de materializar los esfuerzos por fortalecer los controles internos y externos para combatir este fenómeno social bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno; de tal forma que las acciones emprendidas no se lleven a cabo de manera aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar la corrupción, ya sea por el uso indebido de recursos públicos o por el incumplimiento de responsabilidades públicas.

Para lograrlo, es indispensable que la rendición de cuentas se desarrolle en un ambiente de coordinación y complementariedad entre los distintos actores que la sostienen, donde el funcionamiento de una institución fiscalizadora incida en el aumento de la eficacia de las otras.

I.2. Justificación

A partir del año 2012, en México se han impulsado una serie de reformas estructurales al sistema jurídico nacional, destacando entre otras materias la educativa, energética, transparencia, disciplina financiera y recientemente, combate a la corrupción. Todas ellas con el propósito de establecer un marco legal que brinde mayor certeza y seguridad jurídica, que sirva de base para generar las condiciones que promuevan un desarrollo sustentable y sostenible para el país, que dé como resultado mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

En ese sentido y ante el grave problema de la corrupción en México, la reforma constitucional en esta materia, tiene entre sus objetivos establecer un Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación de todos los órdenes de gobierno para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción.

Es así que se prevé la participación activa de las entidades federativas, ya que tienen la obligación de crear sus propios sistemas locales anticorrupción; sin embargo, no se fijan directrices o lineamientos que les oriente sobre los elementos mínimos que deberán considerar para su establecimiento y funcionamiento, lo que dará lugar a tener 32 criterios al respecto.

En ese orden de ideas, este proyecto de investigación busca llegar a una propuesta de modelo que sirva de referencia para dar cumplimiento a dicha obligación constitucional; asimismo, como parte de sus conclusiones, poder identificar las implicaciones y elementos que de manera homogénea deberán tener como mínimo los sistemas locales anticorrupción, desde un marco constitucional y legal armonizado, como los recursos financieros, humano, materiales, infraestructura física y tecnológica necesarios para satisfacer las expectativas ciudadanas en materia de combate a la corrupción.

I.3. Contribución

Este proyecto de investigación tiene como propósito contribuir a realizar un análisis para determinar las implicaciones que tendrá en las entidades federativas el establecimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción, a fin de proponer un modelo que contenga los elementos mínimos a considerar para su funcionamiento de manera homogénea en cada uno de los estados.

I.4. Pregunta de investigación

¿Qué se requiere para la implementación y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción?

I.5. Objetivos

- a) **General:** Proponer un modelo para el funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción.
- b) **Particular:** Identificar los elementos sustantivos que deben considerar las entidades federativas para el funcionamiento de sus respectivos Sistemas Locales Anticorrupción, de acuerdo a lo estipulado en la Reforma Constitucional en la materia y la legislación secundaria específica.

I.6. Hipótesis de investigación

General

El diseño de los Sistemas Locales Anticorrupción requiere de elementos mínimos sustantivos para su funcionamiento.

Específicas

- La creación de los Sistemas Locales Anticorrupción implica la modificación del marco jurídico de las entidades federativas.
- El establecimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción demanda que las entidades federativas garanticen la asignación de recursos presupuestarios, así como la infraestructura física y tecnológica.
- El funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción requiere la adecuación de estructuras administrativas y la implementación de acciones por las autoridades estatales y municipales.

I.7. Metodología

Para el desarrollo de este proyecto de investigación se utilizó el método conocido como “revisión documental”, al recurrir a fuentes históricas, monográficas, estadísticas y demás información que exista documentada, a fin de sustentar de manera adecuada el análisis sobre el tema y contar con los elementos suficientes para sustentar la propuesta de modelo y las conclusiones respectivas.

De esta manera, la revisión bibliográfica sobre el tema nos permitió tener una idea precisa, así como obtener información de interés y conocer distintos análisis y enfoques sobre el problema; además de distinguir entre la información significativa para la investigación y aquella que resultó inoperante (Rojas Soriano, 2013).

Capítulo II

Corrupción

El presente capítulo tiene por objeto hacer una reseña histórica sobre la presencia del fenómeno social denominado *corrupción* en la historia de la humanidad, algunas de sus manifestaciones en diversas civilizaciones y de manera particular en México; así como identificar su conceptualización y los principales indicadores a nivel global y donde se ubica nuestro país en los mismos.

II.1. En la historia de la humanidad

Para González Llaca (2005), la corrupción tiene una referencia esencialmente histórica y cultural, lo que significa que la noción de corrupción cambia de acuerdo al lugar, al tiempo y a la sociedad. Es un fenómeno universal con manifestaciones particulares en cada época y en cada nación.

Algunos autores afirman que la corrupción ha acompañado al ser humano desde tiempos inmemorables, prácticamente, desde que el hombre existe; sin embargo, se manifestaba de diferentes maneras, atendiendo al lugar, el momento y la sociedad en la que estuviere presente.

Es así que como refiere Brioschi citado por Sandri (2012), en la antigua Mesopotamia, en el año 1500 a.C., establecer tratos económicos con personas poderosas, no era diferente a otros arreglos comerciales y sociales, era una vía reconocida para fincar relaciones pacíficas.

Ahora bien, saber cuál fue el primer acto de corrupción documentado en la historia del hombre, resulta imposible de identificar; sin embargo, de acuerdo con Zorrilla (1984), existen antecedentes que nos remontan a tiempos bíblicos, encontrándose en la Biblia narraciones que según historiadores datan de hace aproximadamente 1200 años a.C., en las que se identifican actos corruptos, como lo es en el libro del Éxodo, al referirse a la administración de justicia, cuando Jetro, suegro de Moisés, lo visita en el desierto, junto al monte Sinaí, antes de dictar sentencia a

quienes tenían querella de entre los hebreos, y le recomienda: *“elige de entre el pueblo hombres capaces y temerosos de Dios, hombres fieles e incorruptibles...”*. Cuatrocientos años después, el profeta Miqueas realizaba una dura imprecación entre los mismos hebreos (versículo tercero, capítulo séptimo): *“para el mal sus manos adiestran, el príncipe exige y también el juez recompensa”*. Igualmente, en el libro de los Salmos se decía: *“Juzga mi causa Dios mío. Líbrame del hombre inicuo y engañoso, cuya diestra está colmada de sobornos...”*.

Por otro lado, de acuerdo con Sandri (2012), encontramos a la civilización egipcia, en el reinado de Ramsés IX, 1100 a.C., en la que un funcionario del faraón, denunció en un documento las conductas irregulares de otro funcionario que se había coludido con profanadores de tumbas.

Asimismo, en el año 324 a.C., en la civilización griega, Demóstenes era acusado de haberse apoderado de sumas depositadas en la Acrópolis, por lo que fue condenado y desterrado.

Según Zorrilla (1984), en *Critón* (diálogo del deber), Platón narra cómo Sócrates, condenado a muerte y esperando el cumplimiento de la sentencia, rechaza la propuesta de fuga de su discípulo Critón, quien junto con sus amigos ricos, había comprado previamente a los carceleros para hacer posible la evasión. Igualmente, Platón en el libro *La República*, explica que todo lo que nace tiende a corromperse, de esta manera, el paso de su ciudad ideal a formas cada vez menores, como la timocracia, oligarquía y tiranía, mostrarían un proceso de corrupción en ascenso.

Años después, Aristóteles concluiría que las tres formas puras de gobierno (monarquía, aristocracia y república) se corromperían cuando los gobernantes, sólo buscaran el bien propio, de uno, varios o la mayoría (Zorrilla, 1984).

Según Perea citado por Sandri (2012), en la antigua Roma, en la política lo más importante para los romanos era el honor, por lo que en caso de corrupción para las personas que llegaban a ocupar altos cargos, había dos penas muy severas; el exilio o el suicidio, esta última era la más recomendable, pues permitía mantener el honor. Según crónicas de esa época, existieron varios escándalos por irregularidades, el caso

más célebre es el de Verre, gobernador en Sicilia, al que se imputaron extorsiones, vejaciones e intimidaciones, con daños estimados para la época en 40 millones de sestercios. Por su parte, Cicerón, en sus piezas de oratoria, ofrece un extenso catálogo de prácticas corruptas atribuidas a Catilina, entre otros.

En la edad media, la llegada del cristianismo impuso un cambio moral importante, predicando el espíritu de sacrificio y renuncia a toda vanidad, sin embargo, la confesión desencadenó una serie de abusos. Asimismo, el auge de los señores feudales motivó diversas formas de corrupción que se consideraban legales, como lo fue la protección del señor feudal a campesinos, a cambio de tierras (Sandri, 2012).

En la misma época, en Italia se puede citar a Dante, que situaba a los corruptos en el infierno, pero él fue declarado culpable y condenado al exilio, por haber recibido dinero a cambio de la elección de los nuevos priores y aceptado porcentajes indebidos por la emisión de órdenes y licencias a funcionarios (Sandri, 2012).

Es importante señalar que el primer acto considerado como corrupto por la violación que implicaba a la ley, fue el *soborno*; es así que el primer registro que se encontró fue una ley en contra del soborno en Egipto, la cual declaraba que “cualquier juez que aceptara una recompensa de un litigante y se negara a escuchar al adversario, era culpable de crimen en contra de la justicia y sujeto a pena capital”.

Otra regulación formal trascendente sobre actos corruptos fue la primera constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, en la que se empleó el concepto de *impeachment*, juicio político, que consideraba la traición, el soborno y la corrupción, como actos a ser juzgados y castigados por la ley; únicamente aplicado para el presidente y los jueces.

Para principios del siglo XX, varios países desarrollados e industrializados de Europa prohibían el soborno de los servidores públicos dentro de su respectiva legislación nacional.

Como se puede advertir, la corrupción ha estado presente en la evolución de la sociedad de diversas maneras, sin embargo, en todas ellas existía una clara

identificación de que en esas manifestaciones se buscaba un beneficio personal o para unos cuantos, en perjuicio de otros o de una colectividad.

II.2. En la historia de México

De acuerdo con Zorrilla (1984), en México, los estudios del mundo precortesiano parecen coincidir en el hecho de que en el imperio mexica existía una organización político-estatal perfectamente establecida. En los cronistas se encuentran datos referentes al sistema imperial de correos, la recolección de tributos, la organización del culto, entre otros.

El sistema administrativo de entonces se rompe con la conquista. La nueva nación que se va formando experimenta una particular renovación de la lucha por las investiduras.

Según Krauze (1995), el poder patrimonial absoluto de los monarcas españoles sobre sus dominios, transferido casi intacto a sus representantes en las Indias, los virreyes, habría convertido el ejercicio de los puestos públicos en un negocio privado, hábito que a su vez habría persistido a través de los siglos; no obstante, que en aquella época el enriquecimiento de los oficiales con sus puestos no era mal visto por la corona que incluso propiciaba la “venta de oficios”.

El sistema legislativo y administrativo de España fue el mejor de los de su tiempo, si se considera la extensión del imperio y la consiguiente lejanía de muchas de las colonias que dejó la excelencia y justicia de las leyes en manos de funcionarios, empleados y agentes no siempre justos ni fieles.

Si en México se considera generalmente encomiable la administración de algunos virreyes (Antonio de Mendoza, los dos Velasco y algunos de los últimos como Revillagigedo y Bucareli), ciertamente hubo otros en el tiempo borbónico, como el clásico marqués de Branciforte, cuya esposa se las ingeniaba para estafar a las damas de la colonia, cambiando corales por oro y piedras preciosas, a través de socios joyeros venidos de la península.

De esta manera, según Zorrilla (1984), los mexicanos se acostumbraron así a tratar con respeto a la lejana corona, al remoto rey de España y con desconfianza y prevención a sus funcionarios en América; y confiaron más durante siglos en una iglesia, constituida en gran parte por religiosos regulares en cuyas manos estuvieron en muchas formas la educación entera y lo más parecido a una banca u organización financiera de la época.

Durante más de medio siglo, el México independiente se caracterizaría por las luchas entre liberales y conservadores, cada una de las facciones con un distinto modelo de organización política y social. Difícilmente pudo darse entonces corrupción en el sentido de una forma administrativo-política, cuando apenas se intentaba establecerla.

De acuerdo con Krauze (1995), los liberales tuvieron todas las cualidades cívicas, incluida la honradez (Benito Juárez pedía préstamos personales para sobrevivir); sin embargo, en la Constitución de esa época se limitaban las fallas que pudiese presentarse ante un posible Ejecutivo dispendioso o corrupto, por tres vías: Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados; Suprema Corte de Justicia; y una prensa liberal. Es así que estas instituciones llamaron a cuentas al ex presidente Manuel González en 1885.

A partir de 1876, se estaba fundando un sistema administrativo y de organización política y judicial centralista de hecho y federalista en su estructura legal: el *Porfiriato*. Mucho se ha discutido sobre si hubo o no en aquel régimen corrupción administrativa o judicial, en la que se dice de acuerdo con Busquets Sordo (2003), que la corrupción era algo tolerado por Díaz, con el objetivo de asegurar la lealtad de sus funcionarios, es decir, era un costo necesario para mantener la estabilidad política del país.

Sin embargo, en referencia a la fortuna personal del presidente Díaz, existe el dato de que éste, después de 30 años de gobernar como autoridad máxima, llevó a su destierro en París tan sólo unos cuantos miles de pesos de aquel tiempo.

El problema de la injusticia lo entendían entonces muchos campesinos como aplicación de la ley (las de reforma en cuanto a las tierras comunales) y no la de no aplicación o suspensión de las mismas.

Según el mismo Busquets Sordo (2003), sobre el sistema judicial de ese tiempo hay este testimonio de Luis Cabrera:

Comparando la condición de la justicia en 1901 con lo que es en 1951, se llega a la conclusión de que en algo hemos mejorado, gracias a la revolución; y en mucho hemos empeorado por razones ineludibles derivadas del crecimiento de la población y de las nuevas condiciones morales en que se lleva a cabo la lucha de intereses particulares.

En 1901, la justicia inferior, llamémosla así, era incomparablemente superior a la actual. Cinco juzgados de lo civil, bastaban holgadamente para administrar justicia en la Ciudad de México. Las decisiones de los jueces en materia civil no llegaban necesariamente a la Suprema Corte de Justicia, coladas, como en un cedazo, por el recurso de casación que retenía todos los casos de mera interpretación de la ley civil.

De acuerdo con Zorrilla (1984), de los años cincuenta del siglo pasado a la fecha, las acusaciones de corrupción respecto a funcionarios públicos se multiplicaron de manera exponencial, lo que antes era un escándalo excepcional por delitos que implicaran actos de corrupción, se convirtió en los últimos años en hechos frecuentes que dejaron de asombrar a la ciudadanía.

II.3. Concepto y definición

Conceptualizar la corrupción no es sencillo porque ni siquiera se puede acudir a la analogía del elefante: difícil de definir, pero fácil de identificar (Romero, 2015).

Resulta de gran importancia para este trabajo, conocer e identificar el concepto de *corrupción*, que proviene de los vocablos latinos *corruptio*, *corruptiones*. De éste provienen *corruption* en inglés, *corruzione* en italiano, y *korruption* en alemán. La

palabra castellana procede de la palabra latina *corrupto* del verbo *corrumpere* que significa “romper algo entre dos, destruir conjuntamente su integridad”.

La palabra griega para designar el fenómeno que se entiende por corrupción es *ftarma*.

Corromper significa alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar, dañar, podrir, sobornar, cohechar, pervertir, viciar, degradar, incomodar, fastidiar, irritar.

De acuerdo con González Llaca (2005), en el primer diccionario del español, El Bello Tesoro de la Lengua Castellana o Española de Sebastián Covarrubias, escrito en 1611, se dice de “*corromper*: verbo latino corrumpto, contamino, vitio, destruo. Corromper las buenas costumbres, estragarlas. Corromper los jueces, cohecharlos. Corromper los licores, entregarse, y ellos suelen corromperse”.

Por su parte, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, define la *corrupción* como: acción y efecto de corromper o corromperse; alteración o vicio en un libro o escrito; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales; en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho económico o de otra índole, de sus gestores.

Ontológicamente, como refiere Zorrilla (1984), se presenta no como una simple pasión o afección sino como una acción mutua antagónica entre los elementos constitutivos del compuesto que buscan la separación, que será descomposición, que será corrupción.

Según Romero Gudiño (2015), la corrupción también puede definirse de acuerdo al contexto, es decir, en el ámbito económico, corrupto es aquél que aprovecha los bienes públicos para beneficio personal y con ello, hace ineficiente al sistema, aunque él mismo salga favorecido; jurídicamente, es quien actúa injustamente, que va contra el orden establecido en la ley y usurpa para sí mismo lo que no le es propio.

Asimismo, citados por el propio Romero Gudiño (2015), para Mijangos, la corrupción es “dar a alguien una ventaja financiera o de cualquier otro tipo, para alentar a esa persona a desempeñar sus funciones o actividades de manera impropia o para recompensar a esa persona por ya haberlo hecho de tal forma”. A su vez, para Tanzi es “el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”.

Por otro lado, como refiere González Llaca (2005), instituciones reconocidas a nivel global como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Transparencia Internacional, han generado sus propias definiciones de corrupción a saber:

- a) Banco Mundial: Abuso del poder público para el beneficio privado.
- b) OCDE: Abuso de un encargo público o privado para un beneficio personal.
- c) Transparencia Internacional: Aquellos comportamientos de parte de los funcionarios del sector público, sean políticos o servidores civiles que incorrecta e ilegalmente se enriquecen o aquellos próximos a éstos que abusan del poder público confiado a ellos.

A su vez, la Convención de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General, firmada en Mérida, Yucatán, celebrada del 9 al 11 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado de la República el 29 de abril de 2004, es un parte aguas en la definición de la corrupción al tipificarla como una actividad ilegal también del sector privado; sin embargo, consideró que no era posible definirla, ya que se trata de un concepto fluido que significa diferentes cosas de acuerdo al lugar y a las personas.

Por ello, la Convención adoptó un enfoque descriptivo que incluyera las diversas formas de corrupción y dejó al arbitrio de cada Estado, el definir y encuadrar los tipos que pueden surgir. Asimismo, consideró extender la responsabilidad más allá de las

personas físicas, a las morales privadas y prever sanciones civiles, penales y administrativas (González Llaca, 2005).

En ese sentido, clasifica y describe los siguientes delitos: soborno de funcionarios públicos nacionales; soborno de funcionarios públicos extranjeros y de organizaciones internacionales públicas; malversación o peculado; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; soborno en el sector privado; blanqueo del producto del delito (lavado de dinero); encubrimiento; y obstrucción de la justicia.

Adicionalmente y con el propósito de tener una mayor comprensión del significado de la corrupción y su importancia, es conveniente señalar que de diversos análisis realizados por el Banco Mundial, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales miden los impactos económicos de este fenómeno, de modo tal que advierten efectos perniciosos como reducción de la inversión, estimula el sector informal, desacelera el crecimiento económico, produce distorsiones, entre otros.

Para Romero Gudiño (2015), la corrupción es una amenaza para la gobernanza, el desarrollo sustentable, los procesos democráticos y las prácticas corporativas.

González Llaca (2005) considera que la corrupción es “la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora.

Para Robert Klitgaard citado por Romero Gudiño (2015), existe una “ecuación básica de la corrupción” que es la siguiente y comprende los elementos que a continuación se citan:

$$C = M + D - T$$

En donde:

C: corrupción

M: falta de limitaciones legales

D: discrecionalidad

T: sin rendición de cuentas

De acuerdo con Tanzi, Alonso y Garcimartín, referidos por Romero Gudiño (2015), la corrupción se puede clasificar en los siguientes tipos:

- a) *De acuerdo con la entidad*
- b) *De acuerdo con su impacto*
- c) *De acuerdo con el promotor*
- d) *De acuerdo con la naturaleza del compromiso*
- e) *De acuerdo con su extensión en la administración*
- f) *De acuerdo con su predecibilidad*
- g) *De acuerdo con su materialización*

II.4. Aproximaciones teóricas

Existen diversas aproximaciones teóricas para definir la corrupción, como son: moralista, integracionista, legal, nuevo institucionalismo y económica.

En primer lugar se hará referencia a la *Aproximación Moralista* que como su nombre lo indica, define a la corrupción desde un punto de vista moral otorgando su origen en la naturaleza humana, es decir, desde una perspectiva subjetiva; sin embargo, esta aproximación fue ampliada como consecuencia de estudios realizados

por el Banco Mundial sobre el desarrollo del continente africano, en los que se concluyó la existencia de una simbiosis entre la cultura del país con la cultura de la corrupción, ambos elementos son condicionantes del actuar público (Ballinas, 2003).

La *Aproximación Integracionista* se basa en preceptos del funcionalismo-estructural sociológico y antropológico, es decir, vinculan la corrupción con las estructuras políticas, donde se sostiene que este fenómeno en las grandes ciudades ha desempeñado funciones importantes que no fueron consideradas en las estructuras oficiales del gobierno, de tal manera que su eliminación traería consecuencias negativas para la estabilidad del sistema. Por ello, Cazzola (2006) considera que bajo esta aproximación teórica, la corrupción se convierte en el resultado de las tensiones sociales de carácter económico, étnico o religioso, y como un elemento de estabilidad, ya que se logra la integración de las minorías.

En contraste, para la *Aproximación del Nuevo Institucionalismo*, desarrollada por James March y Johan Olsen referidos por Peters (2003), son de gran importancia las instituciones formales e informales del sector público. Entendiendo como las formales aquellas que cuentan con leyes, reglamentos y normas que regulan su funcionamiento por ser obligatorias. En el lado opuesto se encuentran las instituciones informales que su funcionamiento se sujeta a las tradiciones, costumbres, ideas y valores de la sociedad. Es así que esta aproximación considera que las normas que rigen a las instituciones pueden fortalecerlas o debilitarlas de acuerdo a la interpretación que se dé a las mismas por los actores políticos responsables de su aplicación.

La *Aproximación Económica*, fundamentada por Robert Klitgaard (1991), retoma el papel de los servidores públicos y precisa que para realizar un acto de corrupción se requiere de dos personajes: al principal, que representa el interés público y el agente, como segundo personaje que actúa bajo el entendimiento de las obligaciones delegadas por el principal, que tiene sus propios intereses personales. Por ello, bajo esta aproximación se concluye que lo que prevalecerá es el interés propio, es decir, el agente actuará corruptamente cuando la totalidad de sus intereses por actuar queden fuera de los costos netos, terminará aceptando el acto corrupto.

Por último, la *Aproximación Legal* basada en preceptos creados por Joseph Nye, se relaciona al quebrantamiento de las reglas como un acto de corrupción, sin embargo, los juicios legales serán aplicables únicamente en un contexto de administración de justicia donde los individuos tengan conocimiento de haber infringido alguna ley o norma. En ese sentido, la apreciación de la corrupción como un acto ilegal se modificará en cada país (Del Castillo, 2003).

Basado en esta aproximación, se concluyó que a mayor discrecionalidad de los servidores públicos en el cumplimiento de su labor, existe menor posibilidad de controlarlo y por ende, mayores posibilidades de incurrir en hechos ilícitos corruptos.

II.5. Principales índices de percepción de la corrupción: México y el mundo

Para Casar (2015), el poder identificar, clasificar y contabilizar los actos de corrupción resulta algo complejo, sin embargo, con el propósito de tener un acercamiento más preciso con este fenómeno social, diversos organismos e instituciones han desarrollado distintos indicadores cuyo objetivo es aproximarse al número de casos reales, así como a las actitudes y valores de la ciudadanía y de las autoridades.

Ante la dificultad de conocer exactamente el número de actos de corrupción cometidos, se han desarrollado metodologías alternativas para su medición, resultado de ello es que la mayoría de los estudios corresponde a una de las tres categorías de encuestas sobre:

- Percepción de la extensión y frecuencia de la corrupción
- Participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción
- Actitudes y valores frente a actos de corrupción propios o de terceros

Por otra parte, según Romero Gudiño (2015), la heurística de la corrupción, es decir, la forma en que se puede investigar este fenómeno, depende no sólo de cómo se conceptualice sino de cómo se entiendan sus factores causales o explicativos. Al ser un fenómeno multicausal, admite diversas interpretaciones y métricas. Es así que a nivel internacional se han establecido tres formas principales para medir la corrupción:

- A través de la percepción, mediante encuestas de opinión
- Mediante la fiscalización y auditoría
- Midiendo las capacidades institucionales del país

Ambos autores coinciden en señalar que las mediciones más utilizadas son los “índices de percepción” en lugar de número de actos de corrupción, aplicando así encuestas a ciudadanos y paneles de expertos para conocer su apreciación acerca de los niveles de corrupción en un país y/o en algunas de sus instituciones. Con esto, se busca tener una idea aproximada de la frecuencia de los actos de corrupción bajo el supuesto de que si la incidencia de los mismos es mayor, también será mayor el nivel de la corrupción que los ciudadanos y expertos perciban.

A continuación, se detallan los indicadores de medición de la corrupción más reconocidos y utilizados a nivel mundial, así como el organismo encargado de su elaboración y difusión:

Cuadro 2.1
Indicadores de medición de la corrupción en el mundo

Organización/Publicación	Metodología	Indicador/Media	Rango
Índice de Percepción de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en más de 140 países	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)
Barómetro Global de la Corrupción	Una encuesta aplicada a más de 114,000	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las	Varía según la pregunta

<i>Transparencia Internacional</i>	participantes de 107 países	principales instituciones del país	
Índice de Competitividad Global <i>Foro Económico Mundial</i>	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión	Tres subíndices (i) percepción de la corrupción (ii) leyes anticorrupción (iii) prácticas anticorrupción	Peor (1) Mejor (7)
Índice de Fuentes de Soborno <i>Transparencia Internacional</i>	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas en el mundo	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción	Varía según la pregunta
Reporte de Integridad Global <i>Global Integrity</i>	Encuestas a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directamente relacionadas con la corrupción	Evaluación del marco anticorrupción con base a trámites y actividades específicas	Varía según la pregunta
Indicadores Globales de Gobernabilidad <i>Banco Mundial</i>	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno	Incluye un indicador de <i>Control de la corrupción</i> , que mide la efectividad de las instituciones y las tradiciones para frenar actos de corrupción	Bajo (0) Alto(1)
Índice de Estado de Derecho <i>World Justice Project</i>	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes	Incluye un indicador de <i>percepción de la corrupción</i> en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y fuerzas de seguridad pública	Malo (0) Bueno (1)

Fuente: María Amparo Casar (2015).

El indicador más aceptado y citado en estudios sobre corrupción es el *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)* elaborado por Transparencia Internacional, cuya metodología permite comparar desde 1995 estos niveles de percepción de más de 170 países, sobre una calificación de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 es ausencia de corrupción; estas calificaciones permiten integrar un *ranking mundial* de la corrupción.

De acuerdo al *Índice de Percepción de la Corrupción 2006* (Transparencia Internacional, 2006), México ocupaba la posición 70 de 163 países medidos, pasando en 2014 al lugar 103 de 175 países evaluados, con una puntuación reprobatoria: 35 puntos de 100, en la métrica de Transparencia Internacional, ocupando así el sitio 20 en América (de 30 países) y el último lugar de entre los 34 países que conforman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Para 2015, los resultados no fueron alentadores para nuestro país, pues se mantiene estancado al haber obtenido 35 puntos de 100 posibles, ubicándose en el lugar 95 de 168 países evaluados (Transparencia Internacional, 2016); asimismo, se sitúa en la posición 15 del continente americano, antepenúltimo del Grupo de los 20, mejor conocido como G-20 y último lugar (34) de entre los miembros de la OCDE.

En la evaluación realizada en 2016, México obtuvo una calificación de 30 puntos, es decir, 5 puntos menos que el año anterior, cayendo así 28 posiciones para ubicarse en el lugar 123 de 176 países (Transparencia Internacional, 2017); igualmente, se mantuvo como el peor evaluado de los miembros de la OCDE.

Cuadro 2.2
Índice de percepción de la corrupción 2016

PUNTUACIÓN PROMEDIO DE LA OCDE 69/100	PUNTUACIÓN MÉXICO 30/100
POSICIÓN DE MÉXICO 35/35	
El índice de Percepción de la Corrupción (IPC) mide los niveles de percepción de la corrupción en 176 países.	
POSICIÓN 1 DINAMARCA/NUEVA ZELANDA 90/100	POSICIÓN 123 MÉXICO 30/100

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, 2017.

Es preocupante advertir de estos estudios que los principales competidores comerciales de México muestren un mejor desempeño en combate a la corrupción, lo que significa un factor determinante para la atracción de nuevas inversiones que impulsen el desarrollo económico del país. Incluso a nivel latinoamérica, México evidencia un retraso notorio al compararlo con países con un Producto Interno Bruto

(PIB) per cápita similar, ubicándose en los últimos lugares, tan sólo por arriba de Argentina y Venezuela.

En contraste, países como Chile y Uruguay registran el doble de puntos que los obtenidos por México; aunado a esto, según el Barómetro de las Américas 2014, México es el cuarto país de América Latina en donde es más común el pago de sobornos, tan sólo por debajo de Haití, Bolivia y Uruguay.

Por su parte, Transparencia Mexicana ha desarrollado el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), en el que se mide y registra la corrupción en 35 servicios públicos ofrecidos por los tres órdenes de gobierno y particulares, utilizando una escala de 0 a 100 (menor valor, menor corrupción); esta medición se realizó en los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010, resultado de ello, se puede advertir que el promedio nacional en la frecuencia es de 10 puntos, por lo que mientras unos mejoran sus índices otros empeoran, lo que ocasiona que exista un estancamiento a nivel nacional y no se logre mejorar.

Cuadro 2.3
INCBG por entidad federativa 2001- 2010

Entidad Federativa		ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5

Cuadro 2.3
INCBG por entidad federativa 2001- 2010

Entidad Federativa		ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
NACIONAL		10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Fuente: Transparencia Mexicana, 2011.

Asimismo, es de resaltarse que existen estudios realizados por única vez en México, que ilustran aspectos del fenómeno de la corrupción y que es importante tenerlos presentes.

Cuadro 2.4
Estudios sobre el fenómeno de la corrupción en México

<i>Estudio</i>	<i>Fuente</i>
Evalando el Desempeño del Gobierno Federal	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
Encuesta de Fraude y Corrupción en México	KPGM
Evaluación del impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)- Centro de Estudios sobre Equidad y Desarrollo A.C. (AEQUUM)
Encuesta sobre el costo de la regularización para las empresas en México	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
Corrupción en la apertura de empresas	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
Descripción de los impactos económicos que puede generar la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en el sector de medio ambiente	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI, hoy INAI, Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales) – Centro de Estudios sobre Equidad y Desarrollo, A.C. (AEQUUM)
Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de seguridad pública	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI, hoy INAI, Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales) - Investigación y Desarrollo, Indexa de México, S.C.
Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de desarrollo social	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI, hoy INAI, Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales) - Investigación y Desarrollo, Indexa de México, S.C.
Calidad en el Marco Regulatorio de las Entidades Federativas	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
Estudio de la situación que guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal	Auditoría Superior de la Federación

Fuente: Romero Gudiño (2015).

De todos estos indicadores y estudios los resultados para México son alarmantes tanto a nivel global como interno, concluyendo así que los esfuerzos realizados hasta la fecha no han sido suficientes, de hecho, han sido un fracaso, por lo que existen grandes retos para las instituciones oficiales y la sociedad en general, por combatir este mal y lograr erradicarlo como una práctica cotidiana.

Capítulo III

Rendición de cuentas e integridad

En este capítulo se busca dar una noción clara del término *rendición de cuentas*, su conceptualización, orígenes, elementos y avances en México; asimismo, hacer una reflexión acerca de la importancia de la *integridad*, como un valor fundamental en el servicio público y elemento necesario para el combate a la corrupción.

III.1. ¿Qué se debe entender por rendición de cuentas?

El uso del término “rendición de cuentas” es relativamente reciente en nuestro país, tiene su origen en la palabra anglosajona *accountability* que, como señala Andreas Schedler (2008), al igual que otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable, ya que en ocasiones se puede entender como control, fiscalización o responsabilidad.

En ese sentido, el vocablo *accountability* deriva de *account* que de acuerdo al Diccionario Cambridge significa dar la explicación de una conducta; a su vez implica dos términos, *accounting*, como referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability*, relativo al acto de rendir cuentas.

En español, la traducción literal de *account* equivale al término “cuenta” que sólo genera el derivado “contabilidad”, pero que en ningún momento implica “rendición de cuentas”.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, “rendición” se define como la acción o efecto de rendirse, es decir, implica un sometimiento. Asimismo, “cuentas” como la acción o efecto de contar.

Dejando a un lado las definiciones establecidas en los diccionarios, en el ámbito de la política, para Dunn citado por Ugalde (2002), rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.

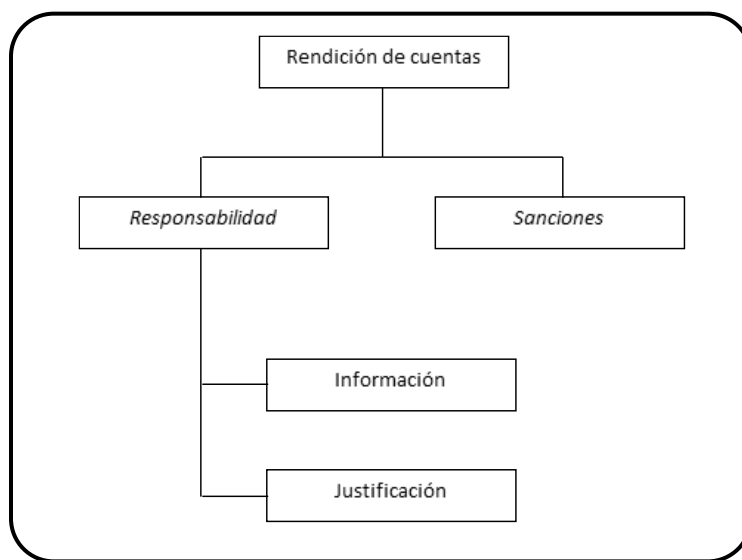
Para McLean referido igualmente por Ugalde (2002), es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.

Según Schedler (2008), la noción de rendición de cuentas en el ámbito político tiene dos dimensiones, por un lado, incluye la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability); por otro lado, se circunscribe a la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios, en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).

Asimismo, el autor identifica tres elementos como pilares de la rendición de cuentas: la información, la justificación y el castigo.

En ese sentido, para Schedler (2008), la rendición de cuentas abarca tres diferentes maneras para prevenir y corregir abusos de poder, como son: la obligación al poder para abrirse a la inspección pública; el deber de explicar y justificar sus actos; y el supeditarse a la amenaza de sanciones. Lo que se advierte con mayor claridad en el esquema siguiente:

Cuadro 3.1
Rendición de Cuentas



Fuente: Schedler (2008).

Por otra parte, Ugalde (2002) define la rendición de cuentas como:

La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

En las precisiones para entender de mejor manera este concepto, el autor señala cinco características que permiten distinguir la *rendición de cuentas* de otros conceptos:

1. *Delegación*: implica la delegación de autoridad y responsabilidad.
2. *Representación*: significa que el mandatario de la delegación rinda cuentas a su mandante de las decisiones tomadas en su nombre.
3. *Responsabilidad mutua*: implica, por un lado, la obligación permanente del mandatario para ofrecer información detallada de sus actos a su mandante; y por otro, el derecho del mandante para monitorear al mandatario, detectar incumplimientos y sancionarlo.
4. *Sanciones*: con motivo de incumplimientos a las responsabilidades encomendadas, tener mecanismos para imponer castigos y sanciones.
5. *Contrato*: atendiendo a las sanciones, puede ser de carácter informal (rechazo comunitario, pérdida de confianza) o formal (desafuero, responsabilidades administrativas o penales).

Según Luis F. Aguilar entrevistado por Ugalde (4/02/2002), rendir cuentas es “estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades”.

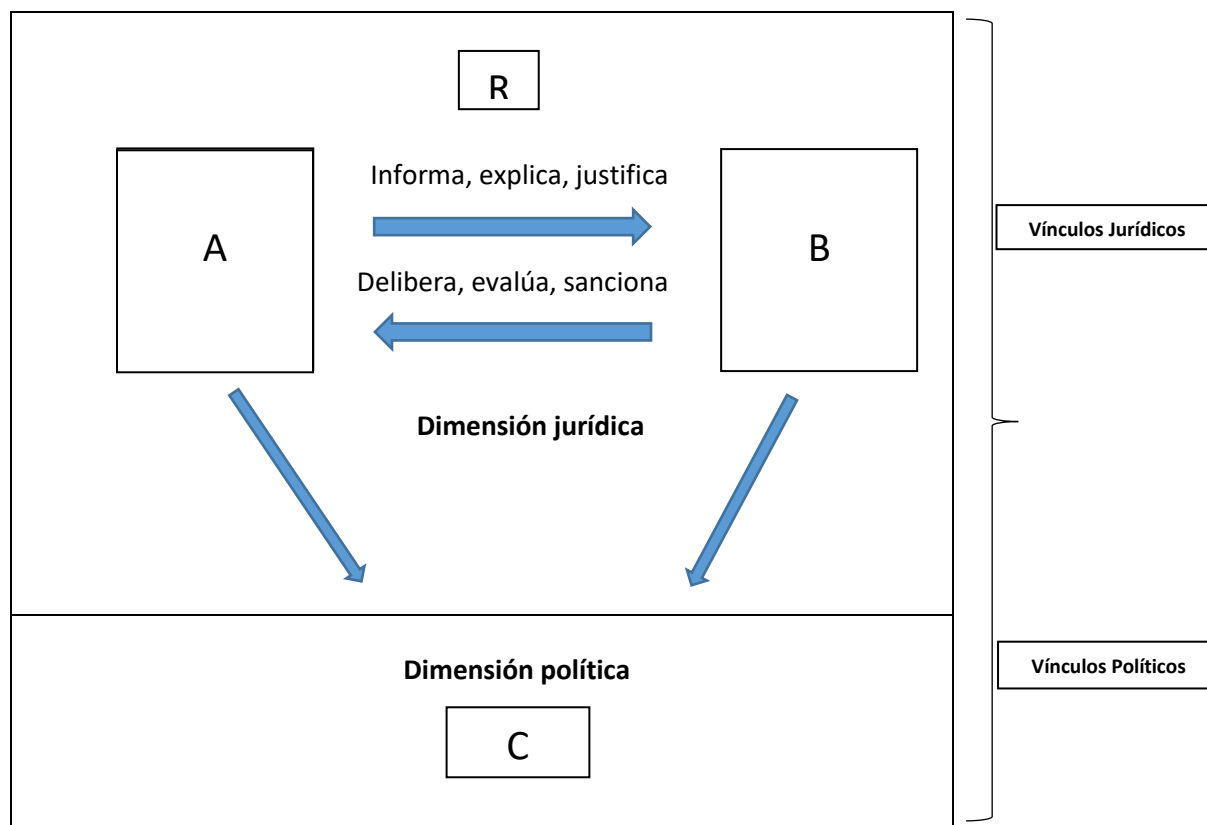
Para López Ayllón y Merino (2009), rendir cuentas es siempre una acción “subsidiaria” de una responsabilidad previa, que implica una relación “transitiva” y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. Es subsidiaria

en el sentido de que una acción robustece a otra principal, y es transitiva, pues deben existir al menos dos sujetos con roles distintos los que participan en este proceso.

Asimismo, estos autores señalan que la verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático.

En este modelo de rendición de cuentas existe un sustrato democrático que se refleja en un tercer actor que no tiene obligaciones ni atribuciones precisas, como el obligado a rendir cuentas (A) sobre un determinado objeto (R), ni la autoridad investida de facultades para revisar a dicho sujeto obligado (B), se trata entonces de los ciudadanos (C) que otorgan calidad a la democracia. Este modelo se sintetiza en el siguiente esquema:

Cuadro 3.2
Modelo de rendición de cuentas



Fuente: López Ayllón y Merino (2009).

De esta manera, se puede señalar que a pesar de existir diversas definiciones sobre lo que se debe entender por *rendición de cuentas*, los autores coinciden en señalar que este concepto implica la obligación de las autoridades de informar y justificar sobre las decisiones tomadas en el desempeño de una función, y hacerse responsables de las mismas; es decir, es el derecho de los ciudadanos para exigir explicaciones a los servidores públicos sobre sus determinaciones, y la obligación de estos últimos de justificarlas con sus correspondientes responsabilidades.

Ahora bien, resulta de gran importancia para este trabajo, distinguir el concepto de “rendición de cuentas” de otros que guardan estrecha relación como son: control, fiscalización y transparencia, con el propósito de evitar ambigüedades que con frecuencia se dan en su uso o aplicación por considerarlos sinónimos.

En primer término, se hará referencia a “control” y “fiscalización” que en ocasiones igualmente se utilizan como sinónimos sin serlo, ambos conceptos representan mecanismos de supervisión de acciones de gobierno, sin embargo, no implican la obligación de que las autoridades informen de manera periódica sobre las decisiones tomadas. Para Ugalde (2002), tanto el control como la fiscalización deben vislumbrarse como mecanismos de un sistema de rendición de cuentas, mismo que abarca, otros instrumentos y obligaciones de los gobernantes.

Por otro lado, la “transparencia” tiene como propósito abrir información de las instituciones de gobierno para someterse al escrutinio público, a través de sistemas de clasificación y difusión, sin embargo, no implica un acto de rendición de cuentas, sino poner a disposición determinada información cuyo análisis puede ser de interés. La transparencia entonces es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas (Ugalde, 2002).

Para López Ayllón y Merino (2009) la auténtica rendición de cuentas es algo más que la transparencia, es una tarea obligada y permanente con actores claramente definidos que llevan a cabo, la vigilancia, control y sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, todas sus facetas, en un entorno legal y democrático, explícito y abierto, que identifica las obligaciones que cada servidor

público debe cumplir. La transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias para el proceso de rendición de cuentas.

Además, precisan que una política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen.

De esta manera, la rendición de cuentas debe entenderse como el derecho que tiene todo ciudadano a que las autoridades informen y justifiquen las decisiones tomadas en el ejercicio de sus funciones, y en su caso, se hagan responsables de las mismas mediante los mecanismos previstos para tal efecto.

III.2. ¿Quién debe rendir cuentas y ante quién?

La rendición de cuentas en el ámbito público, se dirige principalmente a los profesionales de la política, es decir, a los altos funcionarios de gobierno que tienen a su cargo grandes responsabilidades.

Desde una perspectiva convencional para analizar la esfera del Estado, según Schedler (2008), existen al menos las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial.

Asimismo, con base en la amplitud normativa en la práctica política, este autor distingue diferentes variantes de rendición de cuentas, bajo los criterios siguientes:

- *Políticos*: en los que se evalúan los procesos de toma de decisiones y los resultados sustantivos de las políticas públicas.
- *Administrativos*: en los que se verifica si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos.

- *Profesionales*: en los que se vigila la aplicación de normas profesionales según cada ámbito.
- *Financieros*: en los que se evalúa el uso del dinero público conforme a las disposiciones legales vigentes, así como a los estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
- *Constitucionales y legales*: en los que se monitorea el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y de ley.
- *Morales*: que se preocupan en verificar si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de las normas sociales prevalecientes.

De acuerdo al tipo de rendición de cuentas varían los protagonistas de la misma, sin embargo, con el propósito de acotar y evitar la proliferación en los tipos de rendición de cuentas, el politólogo argentino Guillermo O'Donnell citado por Ugalde (2002) y Schedler (2008), establece un ancla conceptual que ayuda a dar orden a esta situación, clasificando la rendición de cuentas en “horizontal” y “vertical”.

La “*rendición de cuentas horizontal*” refiere a las relaciones de control entre agencias públicas con autoridad legal, supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de control y fiscalización.

Este tipo de rendición de cuentas se lleva a cabo entre entes públicos del mismo nivel jerárquico pero independientes entre sí, es decir, el que exige cuentas está a la altura de quien debe rendirlas, tienen posiciones de poder equiparables; un claro ejemplo es la división de los poderes del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se limitan y controlan mutuamente en un sistema de pesos y contrapesos.

Tratándose de la “*rendición de cuentas vertical*”, consiste en las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, es decir, una relación entre desiguales. De acuerdo con O'Donnell, esta clasificación a su vez se divide en dos: la electoral, que refiere como su nombre lo indica, en las elecciones como un mecanismo para estimular

la responsabilidad de los gobiernos; y la social vertical, conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación, utilizando medidas basadas en la crítica moral y pública, que se traduce en señalar, exhibir y descalificar las acciones de gobierno (sanción moral o simbólica).

Cabe señalar que los mecanismos de rendición de cuentas social vertical pueden motivar la activación de los mecanismos de fiscalización y control, como parte de la rendición de cuentas horizontal.

Adicionalmente a dichos mecanismos, como lo señala Schedler (2008), existen los “*controles transnacionales*” resultado de la globalización de la que han surgido una gama de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras de las naciones, tal es el caso de Amnistía Internacional, de la Corte Penal Internacional, del Fondo Monetario Internacional, entre otros actores que no encajan en la dicotomía de controles horizontales y verticales, por lo que puede decirse que es una “*tercera dimensión*” de la rendición de cuentas.

Asimismo, el autor refiere a los “*controles recursivos*” que surgen del cuestionamiento de quién controla a los controladores, que pareciera no tener una solución, sin embargo, plantea como posible solución el establecimiento de un “*sistema de rendición de cuentas*”, cuyo diseño ideal sería una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas. “A” rinde cuentas a “B”, quien rinde cuentas a “C”, quien a su vez rinde cuentas a “A” nuevamente; de esta manera los controladores son controlados por todos.

Mediante estos esquemas de rendición de cuentas se puede advertir con claridad que se trata de un diseño de pesos y contrapesos, que busca generar un equilibrio entre los entes públicos, a fin de evitar sobre posiciones y un ejercicio excesivo de poder, de ahí la importancia de existan verdaderos sistemas de rendición de cuentas.

III.3. La rendición de cuentas en México

Si bien la rendición de cuentas es un tema de estudio reciente en México, existen antecedentes en nuestro sistema legal que muestran la forma en que desde hace casi doscientos años, se ha buscado la manera de acotar y supervisar el ejercicio del poder.

La adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adhirieron, abrió por primera vez en México según Ugalde (2002), al debate entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas.

Desde el Constituyente de 1824, que estableció una república representativa, popular y federal, como forma de gobierno de México, además de prever la división del poder supremo de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en la que si bien el Poder Ejecutivo tenía margen de maniobra, el Congreso tenía la facultad de fijar las recaudaciones y los gastos, así como llamar a cuentas al gobierno con una periodicidad anual; tuvo sus inicios un sistema de pesos y contrapesos, así como de control y vigilancia, aunque incipiente y muy imperfecto, como lo señala el referido autor (Ugalde, 2002), que además adolecía de postulados relacionados con los derechos de los ciudadanos.

Es hasta la Constitución de 1857 que por primera vez se prevén, derechos ciudadanos como mandato constitucional para asegurar al ciudadano su defensa frente al poder del Estado. Asimismo, modificó la organización de los Poderes de la Unión y la relación institucional entre éstos, que buscaba poderes más acotados y menos arbitrarios.

De esta manera, se puede advertir que desde las Constituciones de 1824 y 1857, se previó la importancia de organizar y controlar el poder mediante su división equilibrada, además de reconocer determinados derechos ciudadanos, con lo que de alguna manera se esbozaban ciertos elementos equiparables a un sistema de rendición de cuentas institucional.

De acuerdo con Ugalde (2002), es en el Constituyente de 1917 en que se incorpora la expresión “rendir cuentas” como parte de los debates parlamentarios, sin embargo, es hasta finales del siglo XX, con motivo de la preeminencia de los fenómenos de la corrupción y la impunidad, que este término adquirió una importante relevancia, y el gobierno comenzó a asumir la relevancia de informar y ser supervisado. Esto se vio reflejado en los planes nacionales de desarrollo a partir del sexenio del presidente Ernesto Zedillo.

Si bien el concepto de rendición de cuentas fue tomando importancia en el discurso político y en la agenda gubernamental, hasta antes de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción no aparecía de manera expresa en la Constitución General de la República, sin embargo, durante casi los diez años previos, se impulsaron y realizaron diversas reformas para ir conformando un marco normativo orientado a establecer estructuras institucionales que impulsaran la rendición de cuentas en el país.

Al respecto, vale la pena hacer referencia breve a estas reformas constitucionales, a fin de tener claro las modificaciones realizadas para conformar, como señalan López Ayllón y Merino (2009), un nuevo diseño constitucional. Es así que en el año 2007 se reformó el artículo 6º de la Constitución relativo al ejercicio del derecho de acceso a la información, relacionado con la dimensión informativa de la rendición de cuentas y del cual, de acuerdo a estos autores destacan tres elementos: el principio de publicidad de la información gubernamental; la obligación de los entes públicos de generar información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos; y, la obligación de mantener archivos administrativos actualizados y de documentar toda acción gubernamental.

Adicionalmente, en materia de información, la Constitución prevé el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, como el mecanismo central para la generación, captación, procesamiento y publicación de la información que debe servir para la toma de decisiones y la evaluación de la acción gubernamental.

La siguiente reforma constitucional fue al artículo 73 fracción XXVIII, que tuvo por objeto facultar al Congreso de la Unión a expedir la legislación en materia de

contabilidad gubernamental de observancia obligatoria para los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) que dio como resultado la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en el año 2008, que tiene como principal propósito homogeneizar de manera gradual los registros contables gubernamentales, la emisión de información financiera y la creación del sistema de contabilidad gubernamental, que permitieran generar bases técnicas para la conformación de una política de rendición de cuentas.

Con esta reforma también se modificó el artículo 134, a fin de prever la creación de nuevos principios para el ejercicio de los recursos públicos como son la economía y la transparencia, así como responder a los objetivos a los que son destinados, es decir, se introduce la figura del Presupuesto basado en Resultados (alineación entre planeación, presupuestación y ejecución).

Además, se modificaron los artículos 79, 116 y 122, para establecer que la función de fiscalización del ejercicio de estos recursos, se realizaría bajo los principios de anualidad, posterioridad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; asimismo, se da paso a la auditoría de desempeño, distinta de la correspondiente a la gestión financiera.

En cada una de las citadas reformas se definieron responsables de llevar a cabo las funciones respectivas, siendo el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, así como las correspondientes a cada entidad federativa y a la Ciudad de México.

Para López Ayllón y Merino (2009) estas reformas en su conjunto no lograron construir un auténtico sistema de rendición de cuentas, sino cuatro conjuntos de disposiciones conceptualmente vinculadas, siendo éstas las relacionadas a la planeación democrática, al presupuesto basado en resultados, al sistema de fiscalización y al sistema de responsabilidades administrativas. Por ello, el reto es alinear estas disposiciones en una política de rendición de cuentas que permita darles coherencia y no generar una fragmentación de sentido y propósito.

Es así que estos autores aseveran que la falta de rendición de cuentas no sólo obedece a la ausencia de una definición precisa sobre su significado y alcance, sino a la carencia de regulaciones coherentes, procedimientos estables e instrumentos útiles destinados a cumplir ese propósito en el conjunto del Estado. Por ello, la condición de principio para diseñar una política en la materia, es que haya información, cuentas y responsables inequívocos del ejercicio de la autoridad pública.

Asimismo, la rendición de cuentas supone una relación entre entidades responsables de ejercer los recursos públicos y entidades responsables de verificar que este ejercicio se haya realizado de conformidad con las normas vigentes, así como también es un ejercicio de transparencia. En este sentido, la rendición de cuentas no se limita al control del ciclo presupuestal ni tampoco a su evaluación, sino que atañe también a la legalidad de las actividades gubernamentales (López Ayllón y Merino, 2009).

Desde su punto de vista, afirman que el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas no puede llevarse a cabo con suficiente rigor si los sistemas contables no ofrecen datos indispensables en materia de orientación de los gastos, de recursos disponibles, de compromisos financieros y de resultados obtenidos en el ejercicio del gasto.

En ese orden de ideas y ante los resultados adversos en el combate a la corrupción de los últimos años y los altos índices de impunidad, actualmente en México, la rendición de cuentas se ha vuelto un tema prioritario en la agenda de los gobernantes y ciudadanos, sin que ello implique *per se*, que se entienda su significado y alcances, así como tampoco que se cuente con un sistema de rendición de cuentas eficaz y eficiente.

Ante esta situación, es que en el año 2015 se aprobaron las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, que tienen como principal objetivo la creación e implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción, que impulse una transformación institucional articulada para la ejecución de acciones conjuntas o coordinadas, que fortalezcan la rendición de cuentas en México, en aras de lograr disminuir la situación adversa que aqueja al país; por lo que en el siguiente

capítulo de este trabajo de investigación, se describirán las particularidades de ese Sistema.

III.4. La integridad en el sector público

Generalmente se cree que la palabra *integridad* proviene del latín *integrîtas* (totalidad, virginidad, robustez y buen estado físico), sin embargo, este vocablo deriva del adjetivo *integer* (intacto, entero, no tocado o no alcanzado por un mal); se compone de *in-* (no) y una raíz que es la misma que la del verbo *tangere* (tocar o alcanzar), es la pureza original y sin contacto o contaminación con un mal o un daño (físico o moral), es decir, intocable.

Integridad se traduce en honradez, profesionalismo, sinceridad, incorruptibilidad, neutralidad, confiabilidad, respeto, responsabilidad, lealtad, pulcritud, disciplina, congruencia y firmeza en sus acciones, entre otras acepciones. En general, una persona íntegra es aquella en quien se puede confiar, es decir, recta, proba e intachable, según el Diccionario de la Real Academia Española. Asimismo, actuar con integridad es hacer lo correcto por las razones correctas del modo correcto.

La integridad vista como un valor, es una responsabilidad que no resulta exclusiva de los funcionarios públicos, ya que su contravención implica una “rendición ante la tentación”, por lo que las organizaciones son corresponsables de implementar medidas correctivas, pero principalmente preventivas.

Es así que un elemento indispensable en la prevención y combate a la corrupción es el fortalecimiento de la integridad institucional en los entes gubernamentales.

Para tal efecto, resulta de gran importancia la ética organizacional o institucional, definida como la política ética de una organización, el pensamiento y el comportamiento éticos de los consejeros, directivos y empleados de forma estructurada (Haan, 2010). Por ello, la configuración de valores y normas genéricos

con el propósito de gestionar y mantener la integridad institucional, son una condición necesaria para la defensa de la ética organizacional.

En ese sentido, para Romero (2015) incorporar la ética como motor de reforma en la Administración Pública, implica dos problemas, su fundamentación y su utilidad. En el primer caso, el que frecuentemente se evita hablar de ética en las organizaciones públicas, ya que muchos la equiparan a la moral; sin embargo, si bien ambas se relacionan con el deber ser, esta última no necesariamente es aceptada por todos; a diferencia de la ética que tiene un carácter distintivo al responder a la necesidad de fincar la sociedad sobre bases de respeto, de consideración de derecho, de orden y de libertad. Todos estos son factores que cimientan la unidad de una sociedad, por lo que su ausencia es causa de su disolución o destrucción, razón por cual, la ética resulta fundamental para el establecimiento y funcionamiento de la sociedad humana.

En cuanto a la utilidad de la ética, algunos autores como Seldayo y Haan, citados por Romero (2015), señalan que el combate a la corrupción no debe entenderse como un problema ético sino económico, asumiendo que el principal motivo por el cual un individuo actúa de forma incorrecta se debe a un beneficio lucrativo, a una mala ubicación de los incentivos económicos; no obstante, para el propio Romero (2015), la corrupción no sólo ocurre cuando hay beneficios económicos de por medio, sino que también está presente en aquellos asuntos que se ubican en los límites de las zonas de frontera para los criterios éticos, como es el caso del conflicto de intereses.

Sobre este particular, resulta conveniente hacer referencia al informe elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) denominado *Consecuencias de la corrupción a nivel de sector y las implicaciones para el crecimiento económico y el desarrollo*, publicado en el año 2015, en el que se estudia el impacto que tiene la corrupción en el crecimiento económico y se concluye que no existe evidencia suficiente de un vínculo directo entre la corrupción y el crecimiento económico, sin embargo, existen efectos negativos en aspectos claves que inciden en el bienestar económico, en la confianza y en el potencial de desarrollo económico, por

lo que los países deben dar prioridad a las medidas anticorrupción, como parte de su agenda de crecimiento y desarrollo económico.

Lo anterior fortalece la idea de Romero (2015), en el sentido de que sin ética no es posible combatir la corrupción, en especial cuando existe un motor en la utilidad que genera ésta.

En ese orden de ideas, el fortalecimiento de la integridad en el sector público resulta imprescindible y un gran desafío para que adquiriera un carácter estatal, es así que sobresale la propuesta de la OCDE para que se configure una “infraestructura ética” en la que se consideren rubros específicos para asegurar una conducta apegada al marco deontológico.

De acuerdo con Romero (2015), la noción de este concepto tiene como precedente el *Public Management Service* de la OCDE en 1996, como piedra angular de una estrategia general, por lo que en 1998 el Consejo General de este organismo internacional adoptó la recomendación sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público; en ese mismo año, se aceptó un consenso compartido sobre los elementos de la infraestructura ética y se ordenó el estudio que sirve de base para conocer el estado que guarda en cada uno de los países.

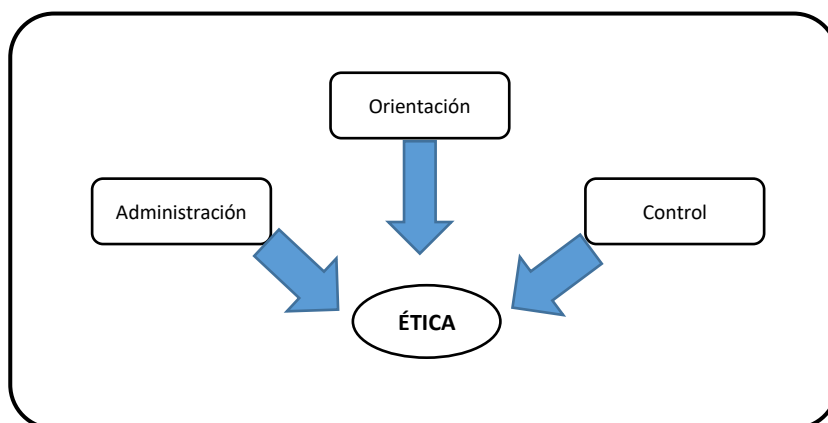
Las disposiciones del Consejo General de la OCDE para cumplimentar este objetivo fueron:

- Desarrollo y análisis regular de políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que influyen en la conducta ética en el servicio público.
- Promoción de la acción gubernamental para mantener estándares altos de conducta y atacar la corrupción en el sector público.
- Incorporación de la dimensión ética en marcos administrativos.
- Evaluación de los efectos de reformas de Administración Pública sobre conducta ética del servicio público.
- Uso de los principios de administración de la ética en el servicio público.

En este contexto, para la OCDE el concepto “ética” tiene dos enfoques, uno basado en el *cumplimiento*, que consiste en que los servidores públicos cumplan con los procedimientos, mecanismos de control y reglas; y otro enfoque asentado en la *integridad*, en el que las aspiraciones e incentivos fomentan una conducta buena, en lugar de castigar y perseguir las conductas indebidas.

En ese mismo sentido, para Romero (2015) la *infraestructura* es el núcleo cuyos elementos están comprendidos en las funciones de orientación, administración y control, cuyo balance dependerá de las características del clima cultural y político administrativo de cada país; esquematizándolo de la siguiente manera:

Cuadro 3.3
Infraestructura ética



Fuente: Romero (2015).

Dentro de estas funciones se ubican ocho elementos que constituyen la *infraestructura ética* (Romero, 2015), como son: compromiso político; códigos de conducta funcionales; mecanismos de socialización profesionales; cuerpo coordinador de ética; condiciones de apoyo al servicio público; marco legal eficaz; mecanismos de responsabilidad eficientes; y, sociedad civil activa. Estos elementos no necesariamente son una estructura rígida, ya que incluyen aspectos intangibles y componentes culturales, así como la forma en que se entablan relaciones sociales y políticas.

Por otro lado, resulta de gran importancia la manera en que las instituciones llevan a cabo su “gestión de la integridad”, entiendo por ésta la planeación, ejecución y coordinación de las actividades en el logro de la integridad en la organización, cuya responsabilidad es del órgano de gobierno o de la dirección (Haan, 2010).

En ese sentido, por lo general se habla de “control de gestión” como un medio para planificar, dirigir y evaluar las estrategias de la organización, por lo que de acuerdo con Maciariello citado por Haan (2010), el control de gestión tiene que ver con “la coordinación, la asignación de recursos, la motivación y la medición del desempeño”.

Para efectos de la “gestión de la integridad” se pueden distinguir entre “controles duros” y “controles suaves”; entendiéndolos por los primeros, aquellas normas, reglamentos y medidas que tienen como propósito detectar y sancionar actos irregulares; para el caso de los segundos, consisten en la construcción de la competencia moral, liderazgo ético y valores.

Los controles duros siguen una estrategia de cumplimiento, orientada al conocimiento y logro de las normas de conducta y regulaciones; bajo el enfoque de que respetar y seguir las reglas y reglamentos debe prevenir de forma implícita el que la organización y sus empleados actúen de cierto modo; sin embargo, esta estrategia se considera limitada, ya que se dirige principalmente a prevenir la desviación de poder, el fraude y la corrupción.

Por su parte, los controles suaves buscan el comportamiento moral de manera consciente a través de una estrategia basada en valores y radica en la promoción de la integridad. Los valores son autoelegidos por la organización y son un punto de referencia para dirigir la actuación de su órgano de gobierno, cuerpo directivo y empleados o colaboradores.

Para Paine referido por Haan (2010), una estrategia de integridad es más amplia, profunda y exigente que una iniciativa de cumplimiento legal. Más amplia pues busca una conducta responsable; más profunda, porque tiene como propósito que los valores guíen los patrones de pensamiento y acción; y más exigente, al asumir que la ética organizacional está por encima de todo.

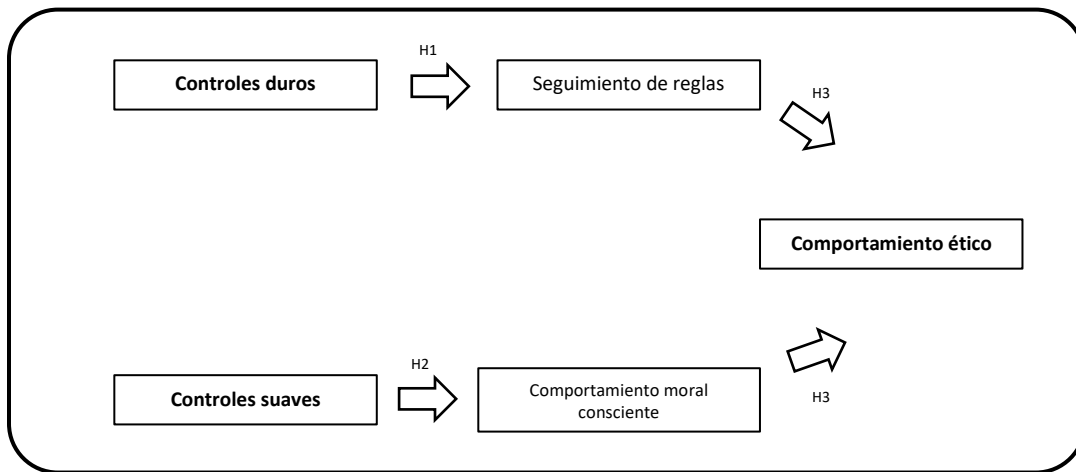
En este sentido, revisten especial significado las estrategias basadas en valores, en las que el *tono* de la parte directiva tiene un impacto relevante y consecuencias en la organización y en el comportamiento de sus empleados; a su vez, deben ser parte integral de las estrategias de recursos humanos de la institución, dirigida a la satisfacción laboral del empleado, motivación y orgullo profesional para estimular sus competencias morales.

Asimismo, para motivar el comportamiento ético de los colaboradores de una organización no sólo es importante el cumplimiento de las reglas y normas, sino también el nivel de conciencia moral, ya que ambas estrategias deben ser consideradas como efectos intermedios del resultado final que busca una política de integridad, como lo es el comportamiento ético.

Bajo esa perspectiva, para Haan (2010) se obtiene el siguiente modelo conceptual a saber:

- Hipótesis 1 (H1): El control de la integridad de una estrategia centrada en el cumplimiento de normas y procedimientos (controles duros), tiene un efecto positivo sobre el cumplimiento de estas normas por los empleados.
- Hipótesis 2 (H2): El control de la integridad de una estrategia centrada, consiste en estimular una cultura de responsabilidad y rendición de cuentas (controles suaves), tiene un efecto positivo en el comportamiento consciente moral de los empleados.
- Hipótesis 3 (H3): El cumplimiento de las normas y la conciencia moral (vistos como efectos intermedios) tiene un impacto positivo en el comportamiento ético de los empleados.

Cuadro 3.4
Modelo de integridad



Fuente: Haan (2010).

Bajo este modelo se puede concluir que una estrategia basada en las reglas o normas debe ser complementada por elementos de una estrategia basada en valores, con el propósito de lograr un comportamiento ético en la organización.

Para la OCDE de acuerdo a su estudio denominado *Reforzando la Integridad: El Régimen Administrativo Disciplinario para Servidores Públicos Federales en México*, los trabajos destinados a fortalecer la integridad de los servidores públicos son imprescindibles, derivado del efecto corrosivo de la corrupción sobre la confianza institucional percibida. Por ello, las estrategias enfocadas a combatir este mal, exigen un enfoque integral, en el que los marcos de integridad progresista incluyan no sólo medidas de prevención y detección, sino también para asegurar su cumplimiento y aplicación de la ley.

Es así que supervisar el funcionamiento de los mecanismos de aplicación de la ley es fundamental para cualquier *marco de integridad* que ayude a identificar vulnerabilidades institucionales o áreas de riesgo a la integridad posiblemente no atendidas, mejorar los procedimientos y asignar recursos humanos y financieros con mayor eficiencia.

El *marco de integridad* de la OCDE para el sector público incluye la aplicación de la ley como pilar fundamental de un sistema completo para “hacer cumplir la integridad”, que incluye la investigación y sanción de infracciones, así como la

recuperación de los daños y pérdidas. Además, este marco no sólo debe considerar el ambiente interno, como son prácticas o procedimientos que pueden implementar las instituciones por sí mismas, sino también el ambiente externo, como lo es el papel de los ciudadanos y sociedad civil organizada al exigir cuentas a las organizaciones y servidores públicos sobre su actuar.

Para la OCDE el *marco de integridad* para el sector público debe conformarse por los elementos siguientes:

Cuadro 3.5
Marco de integridad para el sector público

Definir la integridad	• Identificación de riesgos • Legislación y políticas (códigos de conducta, reglas de divulgación, etcétera) • Reglas y procedimientos de control interno (contratación de personal, presentación de informes y control financiero, contratación pública, tecnologías de la información, etcétera)
Apoyar la integridad	• Concientizar • Capacitar • Promover la cultura de integridad (asimilada en el discurso, el comportamiento ejemplar de los altos mandos, etcétera)
Supervisar la integridad	• Mecanismos de detección a través de sistemas de quejas y denunciantes • Mecanismos de auditoría interna y externa • Transparencia proactiva (control social)
Hacer Cumplir la integridad	• Investigaciones y enjuiciamiento penal • Sanciones • Recuperación de pérdidas o de daños y perjuicios

Fuente: Marco de Integridad de la OCDE (2009).

Hacer cumplir los sistemas de integridad en el sector público resulta indispensable para:

- Disuadir a los delincuentes, cuyo objetivo principal es evitar violaciones a la integridad a través de la aplicación de las normas, en las que se prevean procedimientos rápidos de investigación con el consecuente castigo.
- Obligar a resarcir los daños o pérdidas a través del establecimiento de los mecanismos legales para que el Estado recupere las pérdidas, toda vez que en su mayoría, los actos de corrupción traen aparejados costos económicos.

- Mantener la legitimidad del propio sistema de integridad garantiza que las medidas para identificar, apoyar y supervisar se consideren válidas, con el propósito de infundir confianza en el sistema y demostrando compromiso con los valores y la equidad.
- Mejorar la actuación e integridad de los funcionarios e instituciones a lo largo del tiempo, mediante la aplicación de los mecanismos establecidos en ley, como son las medidas disciplinarias.

En razón de lo anterior, se considera que para lograr una eficaz prevención, detección y sanción de hechos de corrupción mediante la implementación de sistemas de integridad en el sector público, resulta indispensable que se impulse de manera paralela tanto la observancia de la ley y las normas que rigen el actuar de las instituciones y servidores públicos, como la ejecución de medidas y estrategias que fortalezcan el comportamiento ético.

Capítulo IV

Sistema Nacional Anticorrupción

En el presente capítulo se describen y analizan la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, así como la legislación secundaria que derivó de la misma, con el propósito de identificar los elementos que conforman la base jurídica del Sistema Nacional Anticorrupción y tener una visión de lo que deben considerar las entidades federativas en el establecimiento de sus Sistemas Locales Anticorrupción y con ello, buscar homogeneidad a nivel nacional.

IV.1. Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción

Ante el escenario adverso que enfrenta México en el combate a la corrupción de acuerdo a la realidad imperante, a la percepción de los ciudadanos y a los principales indicadores de los últimos años, precisados en capítulos anteriores de este trabajo de investigación, durante el último trimestre del año 2014 y primero de 2015, legisladores de diversos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presentaron iniciativas legales para reformar y adicionar la Constitución Mexicana, todas ellas coincidentes para impulsar en el país la creación de un “Sistema Nacional Anticorrupción”.

En ese contexto y con el objeto de fortalecer los controles internos y externos para combatir este fenómeno social bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes, el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción; estas adecuaciones legislativas tuvieron incidencia en trece dispositivos, de manera particular en los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 constitucionales.

En ese orden de ideas, es importante hacer referencia a los aspectos relevantes considerados en la Reforma Constitucional para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), cuyo diseño legislativo busca alcanzar mayores estándares de buen gobierno (Diario Oficial de la Federación, 27/05/2015).

En primer término, se crea el SNA como una “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, con lo que se busca que las autoridades federales, estatales y municipales responsables de contrarrestar este fenómeno social tengan un espacio de coordinación para la adecuada planeación e implementación de estrategias y acciones en estos rubros.

Es de resaltar que las diversas iniciativas legales presentadas formalmente para impulsar la creación de este Sistema, coinciden en la búsqueda de la mejora continua del desempeño en la gestión gubernamental, además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir el desempeño de los servidores públicos en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En ese sentido, el SNA contará con un Comité Coordinador integrado por instancias administrativas y jurisdiccionales como son los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de la Secretaría Federal responsable del Control Interno (hoy Función Pública), así como el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, además de un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Además, el Sistema tendrá un Comité de Participación Ciudadana conformado por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, designados conforme al procedimiento establecido en la ley general del propio Sistema, con el propósito de integrar una instancia meritocrática y especializada.

Como se puede advertir, el Sistema no sólo busca la adecuada coordinación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes en las diferentes materias que coadyuvan en la prevención y combate a la corrupción, sino también la participación formal de la sociedad civil, representada por ciudadanos reconocidos por su contribución y experiencia en este tema, lo que sin duda significa un gran avance en el sistema institucional mexicano al darle un mayor contenido democrático, ya que existirá un esquema abierto en el que participarán funcionarios y sociedad; con ello, se generará una responsabilidad compartida en el análisis, planeación y toma de decisiones en las estrategias y acciones que se determine implementar para combatir este flagelo, además de dar cauce eficaz a las propuestas ciudadanas, en búsqueda de mayores estándares de integridad pública.

Es conveniente señalar que el alcance nacional del Sistema tiene sustento en que las entidades federativas deberán establecer sus propios sistemas anticorrupción, como mecanismos de coordinación locales para el diseño, evaluación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para promover la integridad en el sector público; lo anterior, con base en las disposiciones de la ley general del SNA.

Para efectos de este trabajo, es importante precisar que el Comité Coordinador del SNA llevará a cabo, entre sus funciones:

- Establecer mecanismos de coordinación con los Sistemas Anticorrupción Locales, con el objeto de que las decisiones y acuerdos que se tomen en el seno del Comité, tengan un alcance nacional, es decir, que tengan incidencia tanto en el orden federal como estatal y municipal.
- Diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

- Determinar mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información en esta materia.
- Establecer las bases y principios de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
- Informar anualmente sobre los avances y resultados del ejercicio de las funciones y aplicación de políticas y programas en la materia, con lo que se busca dar transparencia al actuar de esta instancia.
- Emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción. Las autoridades destinatarias deberán informar sobre la atención a estas recomendaciones. Esta función tiene especial relevancia, en virtud de que tiene un propósito preventivo al aprovechar la experiencia generada por las instancias que participan en el Comité, para corregir procedimientos y entornos en los que se advierte mayor incidencia de corrupción.

Además de la creación formal del Sistema Nacional Anticorrupción, que funcionará de acuerdo a lo establecido en su propia ley general, a la que se hará referencia más adelante en este capítulo, la reforma constitucional prevé diversas estrategias o acciones adicionales y armónicas, encaminadas a la prevención y combate a la corrupción, como es el fortalecimiento al control interno en el Poder Ejecutivo Federal al consolidar a la Secretaría de la Función Pública, de manera específica en las funciones de prevención, auditoría, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción de servidores públicos; asimismo, con el propósito de generar un esquema que permita garantizar que quien ocupe la titularidad de dicha dependencia federal se desempeñe con absoluta imparcialidad, se precisa que su nombramiento deberá ser ratificado por el Senado de la República, lo que se puede traducir en un sistema de corresponsabilidad y de

contrapesos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sin que ello vulnere la división funcional de poderes ni implique intromisión en la gestión de la administración pública centralizada.

Otro aspecto fundamental es el fortalecimiento de las facultades de fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, al otorgarle atribuciones para realizar auditorías en tiempo real durante el ejercicio fiscal en curso, derivado de denuncias y con autorización del Auditor Superior, con el objeto de investigar y sancionar oportunamente actos irregulares y tener un mecanismo más efectivo en el combate a la corrupción, eliminando así los principios de anualidad y posteridad, lo anterior, con independencia de la revisión de la cuenta pública respectiva; además, tendrá un mayor plazo para la fiscalización superior al iniciar estas acciones el primer día hábil del siguiente ejercicio al que se va a auditar, previendo que podrá solicitar información durante el ejercicio para poder llevar a cabo de manera más oportuna la planeación de esta función.

Asimismo, se establece un nuevo esquema para la presentación de los resultados de la revisión de la cuenta pública federal, ya que la Auditoría Superior de la Federación deberá presentar informes individuales de auditoría a las entidades fiscalizadas en tres momentos (junio, octubre y febrero), con lo que se busca que la Cámara de Diputados tenga información oportuna para la toma de decisiones en su tarea legislativa del proceso presupuestario federal; adicionalmente, presentará un informe general del resultado de la fiscalización superior que contenga las conclusiones técnicas y con ello, terminar el proceso de revisión de la cuenta pública; estos informes de auditoría y los que generen las entidades de fiscalización superior locales, serán públicos, a fin de dar mayor transparencia y fortalecer la rendición de cuentas por parte de las instancias fiscalizadoras.

Igualmente, se amplían las materias objeto de fiscalización al prever que la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar el destino y ejercicio de recursos públicos provenientes de deuda pública local garantizada por la federación, así como las participaciones federales transferidas a los estados y municipios, ya sea de manera directa o en coordinación con las entidades de fiscalización superior locales, con lo

que se da competencia para fiscalizar todo el gasto público federal y consolidar el Sistema Nacional de Fiscalización; adicionalmente, contará con atribuciones para auditar los recursos públicos federales destinados a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados.

Con motivo del fortalecimiento de estas funciones de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación, será competente para investigar las irregularidades que detecte en el ejercicio y destino de los recursos públicos federales, así como para promover el fincamiento de responsabilidades administrativas y la imposición de sanciones.

Por otro lado, se robustece el régimen jurídico del control interno en la gestión gubernamental, al precisar que todos los entes públicos federales, estatales y municipales contarán con Órganos Internos de Control (OIC), con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que impliquen responsabilidades administrativas y sancionar aquellas que no sean graves; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar denuncias por hechos u omisiones constitutivos de delito. Además, con el propósito de fortalecer el control interno en los organismos constitucionalmente autónomos federales, se señala que el titular de su respectivo OIC será designado por la Cámara de Diputados.

Otro rubro significativo, es la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (conserva la competencia fiscal y administrativa) con plena autonomía constitucional, responsable de dirimir las controversias entre la administración pública federal y los particulares, de fincar el pago de indemnizaciones, imponer sanciones pecuniarias y determinar responsabilidades administrativas graves de servidores públicos y a los particulares que participen en hechos vinculados con estas responsabilidades.

En el mismo sentido y con el objeto de dotar de homogeneidad al Sistema Nacional Anticorrupción, así como fortalecer y concretar adecuadamente la prevención, investigación y sanción de conductas irregulares en los tres órdenes de gobierno, se establece que las Constituciones y leyes de los estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus

fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Otro aspecto relevante de la reforma constitucional, es el establecimiento de un nuevo régimen de responsabilidades administrativas homogéneo a nivel nacional, tanto para servidores públicos como para particulares vinculados con hechos de corrupción, al facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Dentro de este marco normativo en materia de responsabilidades administrativas se debe prever un Sistema Profesional de Carrera para los entes que realicen funciones de prevención, control e investigación de faltas administrativas; la obligación de los servidores públicos de presentar bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses, con el propósito de crear mecanismos sólidos que incentiven el actuar responsable en el servicio público; la distinción entre faltas administrativas graves y no graves, mismas que serán investigadas por los Órganos Internos de Control (OIC), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente (federal o estatal, según corresponda), con independencia de las denuncias ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ya que resulta indispensable el ámbito penal en la implementación de estas acciones.

Tratándose de responsabilidades administrativas graves y corrupción, cuyo plazo de prescripción no será menor a siete años, los OIC, ASF y EFSL, estarán facultados para recurrir las determinaciones de los Tribunales de Justicia Administrativa y de la Fiscalía Anticorrupción.

Asimismo, en este nuevo régimen de responsabilidades se prevé a la totalidad de los sujetos activos, con ello, los particulares y personas morales que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves y hechos de corrupción, serán sujetos de responsabilidad.

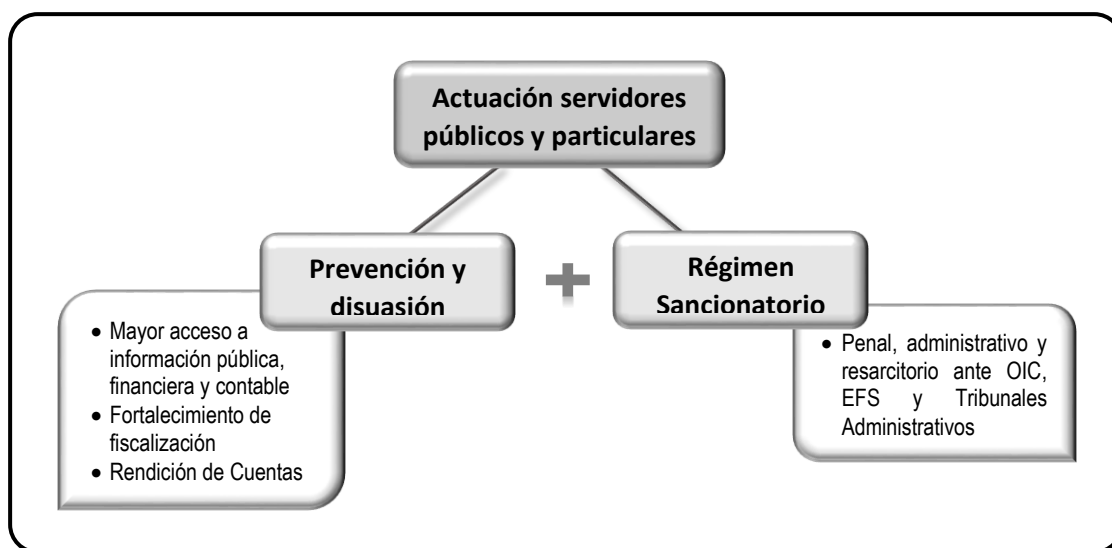
En la investigación y sanción de estas responsabilidades y hechos de corrupción, no serán oponibles disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de

información en materia fiscal o financiera, con lo que se busca garantizar la adecuada integración de las investigaciones que permitan determinar la existencia de responsabilidades administrativas o penales.

Además, se precisa que los bienes derivados de enriquecimiento ilícito, serán tratados conforme al procedimiento de “extinción de dominio” y no mediante el “decomiso”.

Los anteriores aspectos se resumen en el siguiente esquema, en el que se puede advertir que los “servidores públicos y los particulares” son el centro de atención del Sistema Nacional Anticorrupción, a través de acciones de prevención y disuasión de responsabilidades administrativas y actos de corrupción; y en su caso, mediante la sanción correspondiente.

Cuadro 4.1
Alcances del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (Diario Oficial de la Federación, 27/05/2015).

En cuanto a la “prevención y disuasión”, se busca mediante un mayor acceso y difusión de la información pública, financiera y de contabilidad gubernamental, así como el fortalecimiento de la fiscalización de los recursos públicos y en la promoción de la cultura de rendición de cuentas.

Respecto al “régimen sancionatorio”, se identifica en penal, administrativo y resarcitorio, determinado a través de instancias independientes atendiendo a la gravedad de la responsabilidad o hecho de corrupción, como pueden ser los Órganos Internos de Control, Entidades de Fiscalización Superior, Tribunales Administrativos y Fiscalías especializadas.

IV.2. Legislación secundaria anticorrupción

A partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, es decir, el 28 de mayo de 2015, el Congreso de la Unión tenía un año para emitir y reformar la legislación secundaria, razón por la cual, expidió el siguiente marco normativo:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Reformas Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reformas Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Reformas Ley de Coordinación Fiscal
- Reformas a Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Reformas al Código Penal Federal

Con el propósito de tener una idea clara del objeto que tiene cada una de estas leyes y reformas, así como su importancia en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), visto como un conjunto de acciones en diversos planos, pero que convergen en un mismo propósito que es prevenir y combatir la corrupción en México, resulta de gran importancia para este trabajo, hacer referencia de manera breve a este nuevo marco normativo.

IV.2.1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece las directrices básicas que definen los esquemas de coordinación para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción disuasión y combate a la corrupción. Asimismo, señala las bases y principios de una política nacional a partir del fomento a la cultura de la legalidad e integridad en el servicio público, procurando en todo momento la cercanía del gobierno con la sociedad, garantizando principalmente la transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y control de recursos (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

Este nuevo ordenamiento legal tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre las autoridades competentes de la federación, estados, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, en acciones de prevención, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. Asimismo, como objetivos específicos se encuentra el establecimiento de mecanismos, bases y directrices mínimas para la adecuada coordinación en torno a las citadas acciones, así como para la organización, funcionamiento, principios y procedimientos del SNA, para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad y comportamiento ético en el servicio público, y para establecer bases del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Esta ley general reconoce como principios rectores que rigen el servicio público: la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Además, precisa que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), estará integrado por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y por los Sistemas Locales Anticorrupción.

En ese sentido, se establece que el Comité Coordinador como máximo órgano del SNA se conformará por un representante del Comité de Participación Ciudadana (quien lo presidirá), por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y de la Secretaría de la Función

Pública, por un representante del Consejo de la Judicatura Federal, por los Presidentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Además, se señalan las facultades que tendrá éste y las atribuciones de su presidente, así como algunas disposiciones para su adecuado funcionamiento.

Asimismo, en lo relativo al Comité de Participación Ciudadana se precisa que su razón de ser es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional Anticorrupción; este Comité se integrará 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, nombrados a su vez por un Comité de Selección designado mediante convocatoria emitida por el Senado de la República.

De igual manera, se prevé el establecimiento de una Secretaría Ejecutiva como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, que tendrá por objeto dar apoyo y asistencia técnica al Comité Coordinador del SNA, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Las acciones a cargo de la Secretaría Ejecutiva se llevarán a cabo a través de un Secretario Técnico, responsable de ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador del SNA.

Esta Secretaría Ejecutiva operará mediante un órgano de gobierno integrado por los siete miembros del Comité Coordinador y será presidido por el presidente del Comité de Participación Ciudadana, que también es el presidente del Comité Coordinador. Además, contará con un órgano interno de control que ejercerá atribuciones de control y fiscalización exclusivamente en las materias de presupuesto, responsabilidades administrativas de servidores públicos, destino de bienes muebles e inmuebles, contrataciones y transparencia y acceso a la información pública.

Asimismo, este organismo contará con una Comisión Ejecutiva integrada por el Secretario Técnico del Comité Coordinador y por cuatro de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, exceptuando al miembro que funja en ese momento como presidente del mismo. El objeto de esta instancia es generar los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador del SNA realice sus funciones, elaborando propuestas para establecer políticas, metodologías, bases y principios de coordinación, en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.

Respetando la autonomía de las entidades federativas y al mismo tiempo, atendiendo a la naturaleza de norma general de esta ley, se establece que los estados desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de sus propios Sistemas Locales Anticorrupción, los que deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del SNA; atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.

Por otra parte, se norma lo correspondiente al Sistema Nacional de Fiscalización, como eje central y pilar fundamental del SNA, cuyo objeto es establecer acciones y mecanismos de colaboración mediante los cuales sus integrantes (Entidades de Fiscalización y Contralorías federales y estatales), en el ámbito de sus respectivas competencias, promuevan el intercambio de conocimientos, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos; tomando en cuenta el papel preponderante que tendrá este Sistema dentro del SNA, se hará referencia de manera particular al mismo en el siguiente punto de este capítulo.

Por último, destaca el establecimiento y funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional como una herramienta tecnológica que permita el cumplimiento de los procedimientos, obligaciones y disposiciones tanto en materia de combate a la corrupción como de responsabilidades administrativas, conformada con información que proporcionen las autoridades integrantes del SNA. Esta plataforma digital contará con seis sistemas electrónicos 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 SNA y del SNF.
- Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Sistema de información pública de contrataciones.

Con la puesta en operación de estos sistemas se busca conformar una gran base de datos que sirva para dar publicidad a información de interés general que ayude a contrarrestar actos de corrupción; asimismo, a generar información que apoye a las autoridades competentes en el diseño e implantación de políticas y acciones de gobierno en materia de combate a la corrupción.

IV.2.2. Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación

Ahora bien, la nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación, tiene como propósito normar en específico los aspectos incorporados en la Constitución General de República, resultado de las reformas en materia de combate a la corrupción, cuidando que exista armonía y congruencia con los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

Este ordenamiento legal se puede dividir en tres ejes fundamentales: a) las funciones de revisión y fiscalización; b) la organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF); y c) la coordinación y evaluación de la ASF por parte de la Cámara de Diputados.

Es así que en relación a la cuenta pública federal, es de resaltar que la ASF llevará a cabo de manera directa la fiscalización de la gestión financiera de las operaciones que involucren recursos federales, con el propósito de hacer más efectiva

la revisión de estos recursos ejercidos por los estados y municipios, eliminando así la posibilidad de que se suscriban convenios de coordinación o colaboración con las entidades de fiscalización superior locales para la fiscalización del gasto federalizado (EFSL), lo que a su vez trae como consecuencia la supresión del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), quedando únicamente subsistente los mecanismos de coordinación para la fiscalización de las participaciones federales, de acuerdo a los lineamientos que la propia ASF establezca.

Como parte de este nuevo esquema de revisión, la ASF presentará informes individuales de las entidades fiscalizadas, así como un informe general que concentre las observaciones más recurrentes y de mayor impacto, con el propósito de que la Cámara de Diputados lo tome como referencia en el proceso legislativo para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como para impulsar las adecuaciones legislativas a que haya lugar para la mejora de la gestión de los entes públicos. Asimismo, la ASF podrá presentar informes específicos derivados de denuncias por posibles actos irregulares en el ejercicio del gasto.

Acorde al marco normativo en materia de disciplina financiera, se otorgan mayores atribuciones a la ASF para que revise la situación financiera de estados y municipios, de manera particular en lo relativo a deuda pública y obligaciones de pago, con el propósito de verificar la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

Un aspecto más que se regula, es que de forma excepcional se lleve a cabo la fiscalización de ejercicios anteriores al ejercicio en revisión, en caso de que existan denuncias fundadas con las probanzas adecuadas y que el titular de la ASF lo autorice, con base en un dictamen técnico-jurídicos que emitan las áreas competentes de su adscripción.

Otro punto a destacar en este nuevo marco normativo, es que la ASF ya no estará facultada para fincar responsabilidades resarcitorias pues corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinar las indemnizaciones a que haya lugar, sin embargo, se le faculta para investigar, sustanciar y promover ante dicho tribunal, la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves, especificando que para tal efecto deberá contar dentro de su estructura orgánica con

una unidad investigadora y otra sustanciadora, independiente una de otra, precisando las funciones que llevará a cabo cada una de éstas.

Por lo que hace a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, órgano que funge como enlace con la ASF y que está encargada de evaluar el desempeño de la misma, se mantienen las atribuciones que venía desempeñando, como son turnar a la ASF la cuenta pública federal para su revisión, analizar el programa anual de fiscalización, conocer los programas estratégicos y anual de actividades de la ASF, conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la ASF, entre otras. Asimismo, mantiene la rectoría de la Unidad de Evaluación y Control, como su órgano técnico auxiliar para el desarrollo de estas atribuciones.

Como parte de esta armonización legislativa y acorde a las nuevas facultades de la Auditoría Superior de la Federación, se actualizan además las atribuciones de su titular y se precisan algunos aspectos para el adecuado desarrollo de las funciones de la institución, tomando en cuenta su autonomía técnica y de gestión.

IV.2.3. Ley General de Responsabilidades Administrativas

Como parte de este paquete legislativo anticorrupción se encuentra la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como un nuevo ordenamiento legal que tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno y en los diversos Poderes de la Unión, para establecer responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, sanciones aplicables por sus actos u omisiones y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas graves, así como los procedimientos para su aplicación (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

Asimismo, entre sus objetivos específicos se encuentra el determinar mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, así como la creación de bases para que todo ente público establezca y promueva políticas eficaces de ética y responsabilidad en el servicio público.

Se establecen como autoridades competentes para investigar, sustanciar y resolver responsabilidades administrativas, a la Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en los estados, a los órganos internos de control federales, estatales y municipales, a la Auditoría Superior de la Federación, a las entidades de fiscalización superior locales, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, al Poder Judicial Federal y los correspondientes a los estados, así como las áreas de responsabilidades de las empresas productivas del Estado.

En este orden de ideas, se precisa que la facultad de investigación, calificación, sustanciación y sanción de faltas administrativas corresponderá a las contralorías, órganos internos de control y entidades de fiscalización, sin embargo, tratándose de faltas administrativas graves, la facultad de resolver y sancionar, corresponderá a los tribunales administrativos, con independencia de las denuncias que puedan presentarse antes las fiscalías especializadas en combate a la corrupción.

Por otro lado, como instrumentos que impulsan la rendición de cuentas de los servidores públicos se encuentran los sistemas de evolución patrimonial y declaración de intereses, de servidores públicos que participan en contrataciones públicas, así como de servidores públicos y particulares sancionados, todos éstos serán administrados a través de la Plataforma Nacional Digital prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y contendrán la información que suministren los entes públicos competentes en la fiscalización y control de recursos públicos, así como en la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

El sistema de evolución patrimonial y declaración de intereses tiene una especial importancia tomando en consideración que con base en este nuevo marco normativo en materia de responsabilidades administrativas, todos los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, tendrán la obligación de presentar declaración patrimonial (inicial, de modificación y conclusión), declaración de intereses y constancia de su declaración fiscal (en los casos que proceda), para tal efecto, las contralorías y órganos internos de control serán responsables de ejecutar las acciones a que haya lugar para dar cumplimiento a esta obligación.

Por lo que hace al sistema de servidores públicos que participan en procedimientos de contrataciones públicas, deberá incluirse la información correspondiente a aquéllos que intervengan en la tramitación, atención y resolución de las adjudicaciones de contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, así como en las enajenaciones de bienes muebles. Además, se establece que estos servidores públicos deberán observar un protocolo de actuación que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que será implementado por los órganos internos de control.

Asimismo, este sistema incorporará la información relativa a las personas físicas y morales que se encuentren inhabilitadas o suspendidas para celebrar contratos con entes públicos.

En cuanto al sistema de servidores públicos y particulares sancionados, se inscribirán y harán públicas, las constancias de sanciones o inhabilitaciones que se encuentren firmes, así como aquellas abstenciones que hagan las autoridades investigadoras o de los tribunales de justicia administrativa. La consulta de este sistema será obligatoria para las autoridades de manera previa a la contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público.

Otro aspecto relevante en esta legislación de aplicación general en todo el país, es la incorporación de un catálogo de faltas administrativas, distinguiendo entre aquellas que son graves y las que no lo son. Destacando como graves el cohecho, peculado, desvío de recursos, abuso de funciones, conflicto de intereses, tráfico de influencias, encubrimiento, entre otras conductas. Asimismo, se especifican los actos graves de particulares vinculados con hechos de corrupción, como son el soborno, tráfico de influencias, colusión, uso indebido de recursos públicos, entre otros.

En congruencia con lo anterior, se establece también un catálogo de sanciones, atendiendo a la gravedad de las conductas, que pueden ir desde una amonestación pública o privada hasta la inhabilitación, tratándose de servidores públicos; y para el caso de particulares, desde una sanción económica hasta la indemnización por daños y perjuicios, así como la disolución de personas morales. Asimismo, se precisa que las facultades de las contralorías y de los órganos internos de control para imponer

sanciones por faltas administrativas no graves, prescribirán en tres años y tratándose de faltas administrativas graves en siete años, contados a partir del día siguiente en que se hubiere cometido la infracción o hubiere cesado la misma.

En este orden de ideas y con el propósito de que el Estado pueda ejercer su facultad sancionadora, derivado de irregularidades o faltas cometidas por servidores públicos o particulares vinculados a hechos de corrupción, se regula de manera específica el procedimiento administrativo de responsabilidades, en sus etapas de investigación, sustanciación y resolución, diseñado con el propósito de desalentar la comisión de las citadas conductas irregulares; previendo incluso la posibilidad de que las autoridades determinen medidas de apremio y cautelares durante estos procedimientos.

IV.2.4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

En congruencia con lo mandatado en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y en armonía con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se debía instituir el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en sustitución del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de que desarrolle con plena autonomía la función jurisdiccional administrativa para la tramitación y resolución de controversias suscitadas entre la administración pública federal y los servidores públicos que presumiblemente incurran en faltas administrativas graves y particulares involucrados en las mismas, así como para imponer las sanciones correspondientes en términos de ley.

En ese orden de ideas, se hizo necesaria la expedición de un nuevo marco normativo que prevea los aspectos necesarios para la debida integración y funcionamiento de este tribunal bajo los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso, con la finalidad de buscar una

aplicación más justa de las normas, tratándose de faltas administrativas graves en materia de corrupción (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

En razón de lo anterior, debió transformarse el tribunal en funciones (de Justicia Fiscal y Administrativa), mismo que en sus orígenes (1936), sólo conocía de controversias en materia tributaria entre particulares y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como eran créditos fiscales, responsabilidades administrativas fiscales y negativas de devolución de impuestos. Posteriormente se amplió su competencia para conocer de controversias en materia de fianzas, seguro social, obra pública, entre otras. Con el tiempo y basado en estas competencias, se afianzó y especializó en las materias administrativa y fiscal.

Razón por la cual, aprovechando esta especialización, capacidad y recursos, se determinó darle competencia para conocer de las responsabilidades administrativas de servidores públicos y particulares vinculados con hechos de corrupción, promovidas por la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control de los entes públicos federales, lo que implica además que pueda fincar el pago indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios a la hacienda pública federal o al patrimonio de dichos entes públicos.

En ese orden de ideas, este nuevo tribunal además de mantener su competencia en las materias administrativa y fiscal, conocerá de las responsabilidades administrativas mencionadas, por lo que en la estructura funcional de la Sala Superior tendrá una Sección en esta materia, así como Salas Especializadas. Cabe señalar que la Sala Superior se conforma por dieciséis magistrados distribuidos de la siguiente forma: un magistrado presidente, cinco magistrados que integran la Primera Sección, cinco magistrados en la Segunda Sección, tres magistrados en la Tercera Sección (responsabilidades administrativas) y dos magistrados que conforman la Junta de Gobierno (responsable de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial); en su conjunto integran el Pleno General del Tribunal.

De esta forma, la ley regula lo relativo a la integración, funcionamiento, estructura, competencia, conflicto de interés, atribuciones y competencias específicas de sus órganos colegiados, secciones y salas, requisitos para ser magistrados,

recursos humanos, así como lo correspondiente a precedentes, tesis y jurisprudencia, medios de impugnación y su tramitación.

IV.2.5. Reformas Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Si bien en el año 2013 se promovieron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la finalidad de crear un nuevo modelo de control y rendición de cuentas para los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en el marco de las reformas en materia de transparencia y combate a la corrupción, el control interno en la administración pública federal resulta indispensable, máxime para contrarrestar el fenómeno de la corrupción.

Así pues, en armonía con lo dispuesto en la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, se hizo necesario adecuar este ordenamiento legal para que la autoridad responsable del control interno del Ejecutivo federal, reasumiera sus funciones como pieza fundamental en la función de gobierno, incluso dotándole de mayores atribuciones para tener la fuerza institucional para la prevención y combate de la corrupción, y con ello establecer las condiciones para alcanzar los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y a su vez, del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Con ello, se busca que la operación de la Secretaría de la Función Pública guarde congruencia con los demás elementos del SNA en materia de transparencia, rendición de cuentas, responsabilidades administrativas y combate a la corrupción (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

IV.2.6. Reformas Ley General de Contabilidad Gubernamental

En consonancia con el nuevo marco legal en materia de combate a la corrupción, se impulsó la reforma de la Ley General de Contabilidad Gubernamental para precisar que los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de

México, deberán coadyuvar con la fiscalización de los recursos federales transferidos, para tal efecto, la Auditoría Superior de la Federación verificará que estos recursos se ejerzan conforme a los calendarios y de acuerdo a las disposiciones normativas que les resulten aplicables (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

IV.2.7. Reformas Ley de Coordinación Fiscal

Al igual que la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en armonía con la reforma constitucional y el nuevo marco jurídico federal en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para precisar la competencia de la Auditoría Superior de la Federación para revisar el ejercicio de los recursos que integran los fondos de aportaciones (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

Además, con el propósito de fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de estas revisiones, se prevé transferir a la Auditoría Superior de la Federación el 0.1 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

Asimismo, se prevé que deberá evaluarse el desempeño en el ejercicio de estos recursos federales, con base en indicadores, para verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de aportaciones, para tal efecto, igualmente se transferirá a la Auditoría Superior de la Federación hasta el 0.05 por ciento de los recursos de estos fondos, aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

IV.2.8. Reformas a Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

En este rubro, resulta necesario hacer referencia a la Reforma Constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014, en la que además de realizar adecuaciones normativas en la citada materia, se llevaron a cabo reformas legales para transformar a la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República como un órgano constitucionalmente autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, de acuerdo a lo señalado en el apartado A del artículo 102 Constitucional.

De manera particular en lo concerniente a las acciones anticorrupción, en la fracción VI tercer párrafo del referido dispositivo legal, se establece que la Fiscalía General de la República contará, al menos, con la fiscalía especializada de combate a la corrupción, cuyo titular será nombrado y removido por el Fiscal General, pero estos movimientos podrán ser objetados por el Senado de la República; sin embargo, es de resaltarse que de acuerdo al artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional, estas adecuaciones legislativas entrarán en vigor una vez que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión, siempre que el propio Poder Legislativo haga la declaratoria expresa de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, es decir, una vez que se expida la Ley Orgánica de la Fiscalía General y que el Congreso haga la declaratoria correspondiente, se entenderá que entrará en funciones esta institución.

No obstante lo anterior, acorde a la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción descrita en puntos anteriores, y con el propósito de que en lo relativo a procuración de justicia se guarde la debida congruencia y exista una adecuada armonía legislativa, el 18 de julio de 2016 se publicó el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con el que se incorporó a la estructura de la institución a la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, como un órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción, estableciendo de manera particular cómo funcionará y las atribuciones con las que contará.

IV.2.9. Reformas al Código Penal Federal

Otro ordenamiento legal que fue objeto de reformas y adiciones, para armonizar y fortalecer las disposiciones tendientes a combatir la corrupción en el país, es el Código Penal Federal, con el propósito de endurecer las sanciones en delitos cometidos por servidores públicos, distinguiéndolos de los particulares (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

Dentro de estas adecuaciones normativas destaca el delito de abuso de autoridad, bajo el supuesto de que servidores públicos obtengan, exijan o soliciten sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios.

Igualmente, es de resaltar el delito para legisladores federales que, en el ejercicio de sus funciones y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite: la asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por su encargo; y el otorgamiento de contratos de obra pública o servicios a favor de determinadas personas físicas o morales. Aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal, las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos.

IV.3. El Sistema Nacional de Fiscalización

Resulta de gran importancia para este trabajo, hacer referencia al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), concebido en la parte concerniente de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, como un subsistema consolidado y autónomo, pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que este último a través de su Comité Coordinador, tiene la facultad

de establecer bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

La iniciativa para conformar el SNF surgió en su momento de la necesidad de formar un frente común en todos los órdenes de gobierno, para examinar a fondo la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, a fin de mejorar la rendición de cuentas y fiscalización en el país.

Es así que en febrero de 2010, durante la presentación del Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública Federal del ejercicio 2008 ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se mencionó por primera ocasión, la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Fiscalización, sin embargo, es hasta la multicitada reforma constitucional de mayo 2015, cuando se reconoce dentro de un marco normativo, la existencia de este Sistema, lo que motivó su relanzamiento en el mes de julio de 2015, al emitirse sus Bases Operativas, en las que se redefinió al SNF como 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.

Lo anterior se retoma en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, al señalar que el SNF tiene por objeto establecer acciones y mecanismos entre sus integrantes para promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Para tal efecto, se prevé la creación de un sistema electrónico de información y comunicación que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, todo ello mediante un modelo de coordinación entre las autoridades competentes en estas acciones (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

Como resultado de su reorganización, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) se integra por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función

Pública, las entidades de fiscalización superior locales y las secretarías encargadas del control interno en los estados.

Para su adecuado funcionamiento, cuenta con un Comité Rector, como órgano supremo encargado de la vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción, responsable de promover la integración e instrumentación de mecanismos de coordinación, suministro, intercambio, sistematización y actualización en materia de fiscalización y control de recursos públicos; además de coordinar a los grupos de trabajo que le apoyan para el mejor desarrollo de sus funciones.

Entre las principales funciones de los integrantes del SNF se encuentra el promover la homologación de procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización. Además de llevar a cabo medidas para el fortalecimiento y profesionalización del personal, así como fomentar el establecimiento de un programa de capacitación coordinado que permita incrementar la calidad profesional de los auditores y mejorar los resultados de las auditorías.

De manera específica, el Comité Rector se conforma por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y siete miembros rotatorios, renovables cada dos años, electos por consenso entre la ASF y la SFP; este Comité es presidido de manera dual por dichas instancias federales, debiendo sesionar en al menos dos ocasiones al año.

A su vez, cuenta con grupos de trabajo determinados por el Comité Rector con el propósito de que en éstos se atiendan temas de interés notable y reiterado para los integrantes del propio Sistema, su duración es indefinida y revisada por el Comité Rector; estos grupos de trabajo se integran por un representante de la ASF, un representante de la SFP, así como dos miembros de la Comisión Permanente de Contralores estados- Federación y dos integrantes de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), los cuales serán nombrados por el Comité Rector cada dos años, con la posibilidad de repetir otro periodo, y son responsables de las temáticas de: normas profesionales, control

interno, consultas jurídicas, coordinación para la fiscalización, transparencia, creación de capacidades y plataforma virtual del SNF.

De esta forma, el grupo de trabajo sobre normas profesionales tiene como propósito fomentar la homologación de procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, así como promover su actualización.

El grupo de trabajo sobre control interno tiene como objetivo generar una estrategia para homologar la normativa en esta materia, que sea aplicable en los tres órdenes de gobierno, así como asegurar la inclusión de la evaluación del control interno de los organismos auditores e identificar los cambios legales, estructurales y normativos que permitan fortalecer a los órganos de control.

El grupo de trabajo jurídico consultivo tiene como finalidad coadyuvar a la implementación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como formar un sólo bloque para el análisis y asesoría jurídica en temas específicos.

El grupo de trabajo sobre la coordinación para la fiscalización tiene como fin identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización para definir los programas anuales de trabajo y su cumplimiento de manera coordinada por los miembros del Sistema.

El grupo de trabajo sobre transparencia tiene como principal responsabilidad contribuir a que los órganos de auditoría sean proactivos en la emisión de información relevante en formatos abiertos y que a su vez aprovechen esta información en sus procesos de revisión; asimismo, promover que los miembros del SNF incorporen a sus programas de auditoría temas vinculados con la agenda del Sistema Nacional de Transparencia.

El grupo de trabajo sobre creación de capacidades tiene como propósito establecer un programa de capacitación que permita incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización.

El grupo de trabajo sobre la plataforma virtual del SNF está enfocado a crear el sistema electrónico del propio Sistema que a su vez formará parte de la Plataforma

Digital Nacional del SNA como lo señala la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales.

Por otra parte, la *transparencia*, *oportunidad*, *imparcialidad*, *rigor técnico*, *integralidad* y *confiabilidad* son las propiedades que, en su conjunto y en interacción, forman una estructura que debe ser tomada en cuenta en todas las acciones que se lleven a cabo en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización.

La *transparencia* es uno de los aspectos más importantes, pues se requiere que los integrantes del Sistema definan mecanismos de interacción y metodologías que sean del conocimiento de todas las partes involucradas en los procesos de revisión; asimismo, deben procurar que toda la información resultante de las tareas de fiscalización que sea de naturaleza pública, se dé a conocer a la sociedad.

La *oportunidad* busca que los resultados de la fiscalización aporten los elementos de juicio para la toma de decisiones, permitiendo basarse en los resultados de la gestión administrativa para considerar la conveniencia de mantener una misma ruta o detectar riesgos, áreas de oportunidad o desviaciones que sea preciso atender.

La *imparcialidad* es la base de la credibilidad de los resultados de la fiscalización, por lo que el ente auditado debe contar con los tiempos debidos y oportunidades procesales para las aclaraciones, con el fin de que el Sistema no sea percibido como un instrumento represivo o amenazante, sino como un factor que permita hacer un diagnóstico multidimensional y multidisciplinario, por ende, tomar acciones correctivas oportunas y mostrar al ente auditado un compromiso mayor con la excelencia.

El *rigor técnico* busca la homogenización de procedimientos, el uso de las mejores prácticas, la aplicación de reformas al marco normativo, la sistematización de acciones, la integración de manuales de procedimientos y la importancia asignada a las labores de capacitación entre los integrantes del Sistema, para garantizar el más alto nivel en las revisiones y la utilización de criterios reconocidos por la comunidad auditora como los más idóneos.

La *integralidad* tiene como propósito ofrecer una visión completa de la gestión pública y propiciar un balance entre las aportaciones que proporciona la fiscalización superior y la información de los órganos internos de control, de tal modo que los resultados obtenidos a través de la revisión aporten una explicación objetiva y con evidencias respecto de los fenómenos administrativos o acerca de áreas específicas que requieran de una atención más profunda.

La *confiabilidad* se refiere a que los resultados obtenidos puedan ser asumidos como carentes de cualquier sesgo o interpretación subjetiva por parte de los órganos encargados de las revisiones. El correcto análisis de las evidencias deberá quedar garantizado a través de la definición de metodologías y procedimientos acuciosos; el prestigio profesional de los integrantes debe mantenerse fuera de toda duda, y sus hallazgos deben generar un alto nivel de certidumbre entre los entes auditados y la opinión pública.

La integración de estas propiedades del SNF, busca garantizar la calidad de los procesos que se lleven a cabo, así como otorgar el prestigio y la autoridad necesarios a las autoridades de fiscalización y control, para que sus resultados tengan el peso necesario y se conviertan en un referente para la administración pública.

Como se puede advertir, la inclusión de las autoridades estatales en torno a los trabajos de este Sistema, tiene como propósito asegurar que el beneficio de la fiscalización llegue a todos los órdenes de gobierno, en especial al municipal. Asimismo, la coordinación de las acciones de cada una de las partes que llevan a cabo labores de fiscalización en el país, tendrá como consecuencia generar condiciones que permitan un mayor alcance en las revisiones, así como evitar duplicidades y omisiones.

Para el fortalecimiento del SNF se establecen como directrices la coordinación de trabajo efectiva, el fortalecimiento institucional, el evitar duplicidades y omisiones en los órganos de fiscalización, mayor cobertura de fiscalización de recursos públicos, así como generar información relevante, con lenguaje sencillo y accesible que contribuya a la toma de decisiones, a la mejora de la gestión gubernamental y a la máxima publicidad de los resultados de la fiscalización.

En este orden de ideas, el Sistema Nacional de Fiscalización, como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, busca establecer un ambiente de coordinación efectiva entre los órganos gubernamentales de fiscalización del país; homologar estándares, valores éticos y capacidades técnicas a nivel nacional, para lograr una fiscalización más ordenada, sistemática e integral; así como promover el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas, el desarrollo del buen gobierno y generar valor a la sociedad; todo ello, mediante una labor más efectiva en la fiscalización de los recursos públicos que se administran en los tres órdenes de gobierno.

Capítulo V

Sistemas Locales Anticorrupción: propuesta de modelo para su funcionamiento

En el marco de la reforma constitucional federal en materia de combate a la corrupción, así como de la legislación secundaria que derivó de la misma, en este capítulo se identifican los elementos que deben considerar las entidades federativas en el establecimiento de sus Sistemas Locales Anticorrupción para lograr armonización y homogeneidad a nivel nacional, proponiendo para tal efecto, un modelo de funcionamiento.

V.1. Sistemas Locales Anticorrupción

V.1.1. Obligación y plazo para realizar adecuaciones a la normativa local

El 28 de mayo de 2015, entró en vigor el Decreto del Honorable Congreso de la Unión 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, mismo que motivó la expedición de una nueva legislación, así como la modificación de leyes federales, a las que se ha hecho referencia en el capítulo anterior de este trabajo de investigación; sin embargo, resulta de gran importancia señalar que esta reforma constitucional, en su artículo cuarto transitorio estableció la obligación para que las legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas correspondientes, dentro del plazo de ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Diario Oficial de la Federación, 27/05/2015).

En ese sentido, ambas leyes generales fueron expedidas mediante decreto publicado el 18 de julio de 2016, como se advierte, fuera del plazo de un año que tenía

el Poder Legislativo federal, de acuerdo al artículo segundo transitorio de la propia reforma constitucional, pues debió ser a más tardar el 28 de mayo de 2016.

Cabe señalar que, si bien el decreto por el que se expidieron estos cuerpos normativos, entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el 19 de julio de ese mismo año, el mismo precisa en sus disposiciones transitorias que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción entraba en vigor ese mismo día, pero tratándose de la Ley General de Responsabilidades Administrativas hasta el año siguiente, esto fue el 19 de julio de 2017 (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016).

Como se advierte, hubo un desfase en la aprobación y expedición de esta legislación de carácter general, que marca la pauta para que los estados a su vez llevaran a cabo las primeras acciones tendientes al establecimiento de sus respectivos Sistemas Locales Anticorrupción. Con la particularidad que, al tratarse de leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión por así facultarlo expresamente la Constitución, de acuerdo a lo que ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, éstas deben ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales (Tesis jurisprudencial aislada “Leyes Generales. Interpretación del Artículo 133 Constitucional”, registro:172739).

En ese orden de ideas, en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se expidieron las leyes generales en comento, se precisa que dentro del año siguiente a la entrada en vigor del propio decreto, es decir, a más tardar el 19 de julio de 2017, las legislaturas de las entidades federativas debían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

De lo anterior se observa que el legislativo federal genera una contradicción en cuanto al plazo para que los estados realizaran las modificaciones legislativas necesarias para que su marco jurídico local guarde la debida congruencia tanto con la Constitución General de la República como con la legislación federal secundaria, toda vez que mientras la reforma constitucional señala que debían efectuarse dentro de los ciento ochenta días a su entrada en vigor, es decir, a más tardar el 14 de enero de 2017, el multicitado decreto por el que se expiden las referidas leyes generales prevé

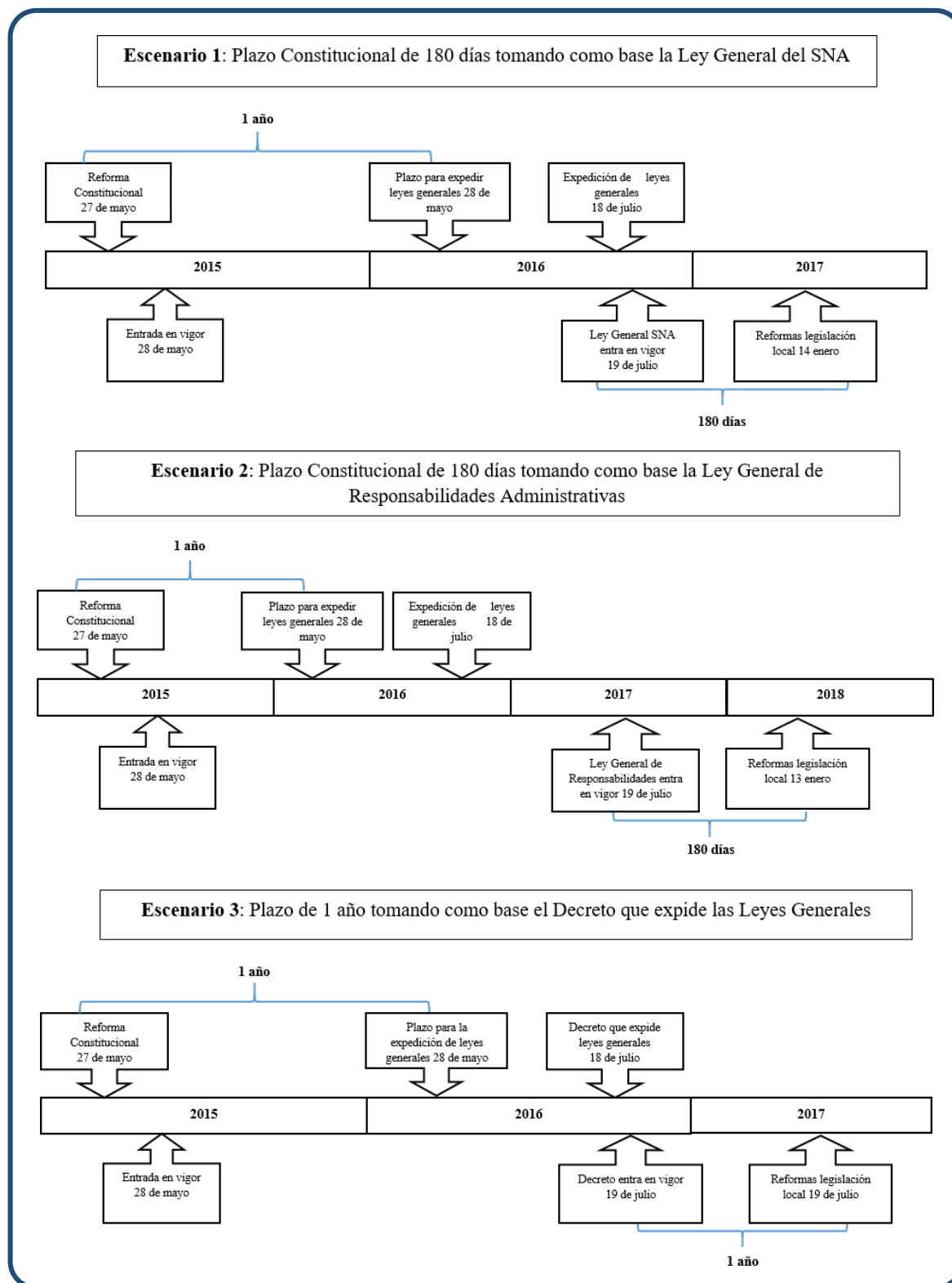
el plazo de un año partiendo de su entrada en vigor, lo que se traduce como fecha límite el 19 de julio de 2017.

Otra interpretación respecto del plazo para que las entidades federativas efectuaran sus adecuaciones normativas, sería que los ciento ochenta días se contaran a partir de la entrada en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas que fue el 19 de julio de 2017, lo que resultaría en el 13 de enero de 2018 como fecha límite.

Sin embargo, tomando en cuenta las doctrinas expuestas por Hans Kelsen que constituyen la *Teoría Pura del Derecho*, en las que se establece un orden de prelación de las normas jurídicas para efectos de su aplicación, poniendo unas por encima de otras, mejor conocida como la *pirámide de Kelsen*, en la que en el *nivel fundamental*, es decir, en la cúspide se encuentra la Constitución, seguido del *nivel legal*, conformado por las leyes generales, leyes orgánicas, leyes y códigos federales, constituciones estatales, leyes y códigos estatales, ordenanzas municipales y decretos-ley, y después el *nivel sub-legal*, integrado por reglamentos, decretos administrativos, acuerdos y resoluciones; se puede decir que el plazo de ciento ochenta días al ser parte de un decreto de reforma constitucional, prevalece respecto del previsto en un decreto por el que se expide una ley general, a pesar de que ambos derivan del mismo poder reformador, razón por la cual, para efectos de este trabajo de investigación y sin entrar en mayor debate, las treinta y dos entidades federativas debían realizar sus adecuaciones legislativas dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es decir, a más tardar el 14 de enero de 2017, con el propósito de armonizar su marco jurídico local con el correspondiente federal.

Estos escenarios, en los que se precisan las fechas límite para que los estados realizaran las adecuaciones respectivas a su normativa local, se pueden representar de la siguiente forma:

Cuadro 5.1
Escenarios para las reformas en la legislación de los estados



Fuente: Elaboración propia con datos de los Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 27 de mayo de 2015 y 18 de julio de 2016.

No obstante, otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, como son el Senado de la República y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), han establecido mecanismos de seguimiento para monitorear los avances de cada entidad federativa en la implementación de sus Sistemas Locales Anticorrupción, para tal efecto señalaron el 18 de julio de 2017, como fecha límite para realizar sus adecuaciones normativas, criterio que ha sido adoptado por la generalidad de los actores involucrados y bajo el cual se están llevando a cabo las evaluaciones correspondientes, a las que se hará referencia más adelante.

V.1.2. Reformas constituciones locales

Como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, la Constitución General de la República en su artículo 113 último párrafo, prevé el establecimiento de Sistemas Locales por parte de las 32 entidades federativas, que tendrán por objeto coordinar a las autoridades estatales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción (Diario Oficial de la Federación, 27/05/2015).

Para tal efecto, los estados requieren de una base sólida en sus propias constituciones, pues se trata de una tarea que impacta en los tres Poderes del estado y los organismos autónomos, que en algunos casos implica la creación de instituciones, razón por la cual, las modificaciones constitucionales merecen especial atención y cuidado para que se encuentren debidamente armonizadas con el marco jurídico federal.

Estas reformas en esencia deben tener por objeto sentar las bases para la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción, tomando como referencia el marco jurídico federal en la materia.

En ese orden de ideas, resulta de gran importancia identificar los rubros que deben estar comprendidos en las reformas constitucionales locales, de tal forma que permitan sustentar el nuevo andamiaje institucional responsable de la implementación

de los Sistemas Locales y de las demás acciones en materia de combate a la corrupción.

De esta forma, acorde con lo dispuesto en la reforma constitucional federal, se identifican los siguientes rubros que como mínimo deben considerar los estados al modificar su marco jurídico local:

- ✓ Facultar al Congreso del Estado para expedir la ley que establezca las bases para la integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema Local Anticorrupción; señalando los elementos mínimos que deberá considerar el sistema, como son el Comité Coordinador y sus funciones, así como la conformación del Comité de Participación Ciudadana.
- ✓ Crear o modificar el Tribunal de Justicia Administrativa en el estado o tribunal análogo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, establecer su organización y funcionamiento; competente para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública estatal o municipal; y para imponer sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en éstas.
- ✓ Fortalecer la fiscalización y control de los recursos públicos a nivel estatal y municipal, mediante la redefinición de atribuciones de la entidad de fiscalización superior local, de tal forma que se garantice su autonomía técnica y de gestión.
- ✓ Armonizar el esquema de responsabilidades administrativas de servidores públicos y de particulares vinculados con faltas administrativas graves y hechos de corrupción, de conformidad con lo señalado por la Ley General de la materia.

- ✓ Establecer la obligación de todo servidor público estatal o municipal para presentar, bajo protesta de decir verdad, declaración patrimonial y declaración de intereses ante las autoridades competentes.
- ✓ Prever que todo ente público estatal o municipal deberá contar con un órgano interno de control competente para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas y para sancionar aquellas de naturaleza no grave.
- ✓ Tratándose de los organismos constitucionalmente autónomos, prever que los titulares de sus órganos internos de control deben ser designados por el Congreso del Estado; y, en el caso del titular de la secretaría responsable de esta materia en el Poder Ejecutivo estatal, su nombramiento será ratificado por la legislatura local.
- ✓ Prever la creación de una Fiscalía Especializada encargada de la investigación de delitos cometidos por servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción; previamente deberá estar definida la autonomía real de la Fiscalía General del Estado (antes Procuraduría General de Justicia del Estado).

Por lo que hace a la fiscalización y control de los recursos públicos, se deben fortalecer de manera específica las facultades de las entidades de fiscalización superior locales, a fin de dotarlas de competencia para:

- Fiscalizar las acciones del estado y los municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.
- Iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente.

- Solicitar información del ejercicio en curso, en términos de las disposiciones aplicables.
- Revisar durante el ejercicio fiscal en curso a los sujetos obligados y podrá solicitar información de ejercicios anteriores.
- Investigar y substanciar las faltas administrativas graves, y promover lo procedente ante el Tribunal de Justicia Administrativa y los órganos internos de control.
- Prever que el titular del ente fiscalizador sea parte del Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción.

Cuadro 5.2
Facultades de fiscalización superior

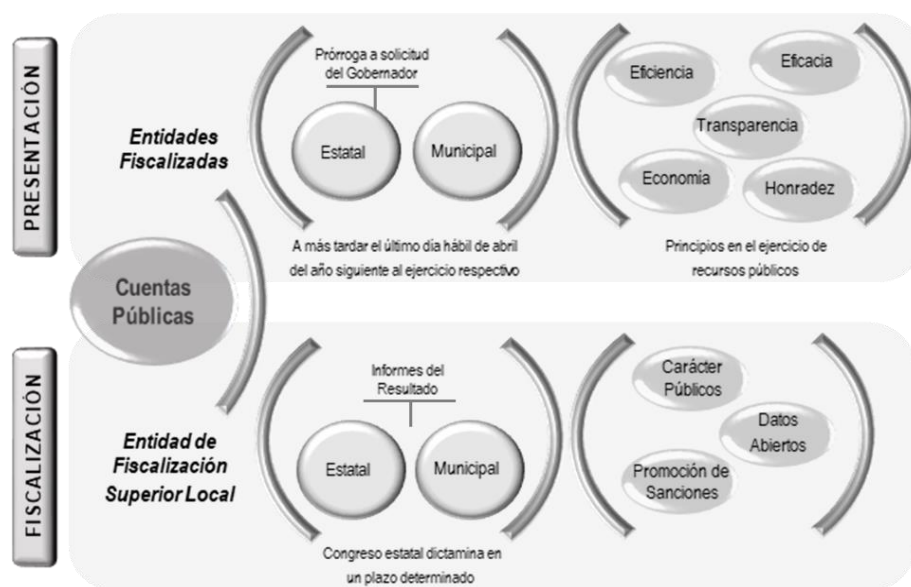


Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fechas 27 de mayo de 2015.

Acorde al modelo federal en lo relativo a las Cuentas Públicas, se debe establecer:

- La obligación del estado y los municipios de presentar cuentas públicas a más tardar el último día hábil del mes de abril del año siguiente al ejercicio respectivo.
- La posibilidad de prórroga para la presentación de la Cuenta Pública estatal, a solicitud expresa del Gobernador.
- El carácter público de los Informes del Resultado presentados por la Entidad de Fiscalización Superior Local.
- La atribución del Congreso estatal para dictaminar los Informes del Resultado en un determinado plazo, a partir de su presentación, sin que ello implique impedimento alguno para que la entidad de fiscalización superior local promueva ante las autoridades competentes, las acciones a que haya lugar con motivo de las irregularidades detectadas.

Cuadro 5.3
Presentación de cuentas públicas y su fiscalización



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fechas 27 de mayo de 2015.

Con estas reformas, además de dar cumplimiento al máximo cuerpo normativo del país y de que exista una armonización legislativa, se busca que las entidades federativas cuenten con instituciones sólidas para prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos, por lo que resulta indispensable su adecuada realización.

Ahora bien, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), ha establecido un mecanismo para monitorear los avances de cada entidad federativa en el establecimiento de sus Sistemas Locales Anticorrupción, al que denominó “Semáforo Anticorrupción” y en el que fijó el 18 de julio de 2017, como fecha límite para que los estados realizaran sus adecuaciones normativas.

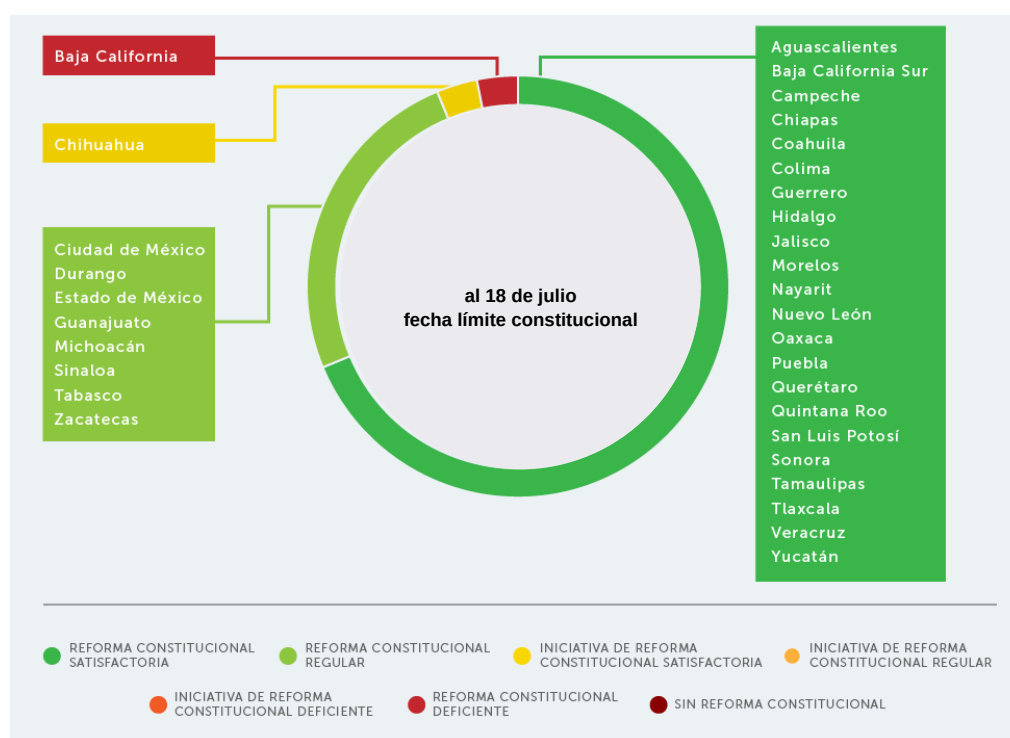
Esta herramienta tiene por objeto evaluar las reformas a las constituciones locales en materia de combate a la corrupción y la expedición de las leyes de los Sistemas Locales Anticorrupción, así como su implementación. En el caso particular de las reformas constitucionales, evalúa si el estado tiene o no reforma o alguna iniciativa formal, y en su caso, si cuenta con una estructura adecuada, con base en 10 criterios, entre los que se encuentran:

- Establecimiento del Sistema Local Anticorrupción, del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana.
- Incorporación del nuevo régimen de responsabilidades administrativas.
- Obligación de presentar declaración de intereses, patrimonial y fiscal, para todos los servidores públicos.
- Fortalecimiento de atribuciones del órgano de fiscalización superior local.
- Creación de Fiscalía Especializada en combate a la corrupción y definición de régimen de autonomía de la Procuraduría General de Justicia del Estado.
- Creación o modificación del Tribunal de Justicia Administrativa.

El nivel de avance de cada entidad federativa se mide en un puntaje de 0 a 100, en el que 0 equivale a cumplimiento deficiente o nulo; 50 a cumplimiento medio o regular; y, 100 a cumplimiento satisfactorio.

Bajo esta metodología, los resultados arrojados en el *Semáforo Anticorrupción* derivado del monitoreo realizado por el IMCO, fueron los siguientes:

Cuadro 5.4
Semáforo de la reforma constitucional



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017.

Como se advierte, 22 entidades federativas realizaron reformas constitucionales con un cumplimiento satisfactorio, de acuerdo a los criterios antes señalados; 8 con cumplimiento regular; 1 con reforma constitucional deficiente; y, 1 con iniciativa de reforma satisfactoria. Lo que se traduce en que la gran mayoría de los estados llevaron a cabo las acciones conducentes para sentar las bases constitucionales para la implementación de su respectivo Sistema Local Anticorrupción, de acuerdo a lo mandatado por la Constitución Federal.

V.1.3. Leyes de los Sistemas Locales Anticorrupción

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016), las leyes de las entidades federativas deben prever lo relativo a sus Sistemas Locales, considerando las siguientes bases:

- Tendrán una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).
- Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones.
- Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emitan, deberán tener respuesta de los sujetos públicos a los que se dirija.
- Contarán con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.
- Rendirán un informe público a los titulares de los Poderes, en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones; siguiendo para tal efecto las metodologías emitidas por el SNA.
- La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local corresponderá al Consejo de Participación Ciudadana.
- Los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana deberán reunir los requisitos y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para los consejeros ciudadanos del SNA.

Con estas bases mínimas, se busca que a nivel nacional exista armonía y congruencia en la base normativa que establezcan las entidades federativas para el establecimiento de su correspondiente instancia de coordinación entre las autoridades

locales responsables de la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, con la finalidad de establecer, articular y evaluar las políticas públicas que se establezcan en esta materia; lo que sin duda tiene una gran importancia para lograr el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

Bajo esta perspectiva y al igual que con las reformas constitucionales que en materia de combate a la corrupción debían realizar las entidades federativas, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en su mecanismo para monitorear los avances de cada estado en la implementación de sus Sistemas Locales Anticorrupción, denominado *Semáforo Anticorrupción*; además de evaluar las reformas a las constituciones estatales, como se señaló anteriormente, también llevó a cabo la evaluación a la expedición de las leyes de los Sistemas Locales Anticorrupción.

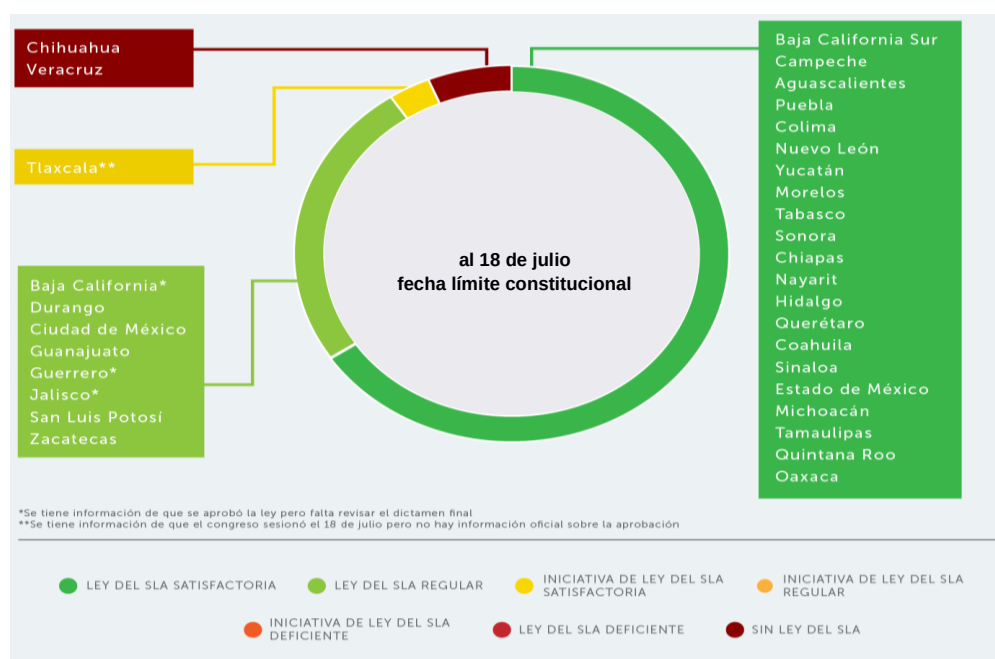
Para este supuesto en específico, la herramienta mide si el estado tiene o no una ley o iniciativa formal del Sistema Local Anticorrupción, y en su caso, si es apta la norma, con base en 30 criterios en torno a que la legislación prevea:

- Objetivos precisos y coherentes de la ley y del Sistema Local.
- Adecuado establecimiento e integración del Sistema Local, del Comité Coordinador, del Comité de Participación Ciudadana y de la Secretaría Ejecutiva.
- Nombramiento de los miembros de Comité de Participación Ciudadana y del Secretario Técnico es equivalente al modelo de procedimiento establecido para el SNA.
- Atribuciones y funciones necesarias y suficientes del Sistema Local, del Comité Coordinador, del Comité de Participación Ciudadana y de la Secretaría Ejecutiva, que respeten el modelo del Sistema Nacional.

De forma similar a la evaluación de las reformas constitucionales locales, el nivel de implementación de las leyes de los Sistemas Anticorrupción de cada entidad federativa se mide en un puntaje de 0 a 100, donde 0 equivale a cumplimiento deficiente o nulo; 50 a cumplimiento medio; y, 100 a cumplimiento satisfactorio.

Los resultados obtenidos en el *Semáforo Anticorrupción* derivado del monitoreo realizado por el IMCO, estableciendo como fecha límite para legislar el 18 de julio de 2017, fueron los siguientes:

Cuadro 5.5
Semáforo de implementación de la ley del SNA



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017.

De estos resultados se desprende que 21 entidades federativas expidieron su ley con cumplimiento satisfactorio, de acuerdo a los criterios antes señalados; 8 con cumplimiento regular; 1 con reforma constitucional deficiente; 1 con iniciativa de ley satisfactoria; y, 2 sin ley o iniciativa a esa fecha. Esto significa que la mayoría de los estados han expedido la ley secundaria local para la creación de su respectivo Sistema Anticorrupción, en congruencia con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

V.1.4. Armonización de la legislación secundaria estatal

Con las reformas a las constituciones estatales en materia de combate a la corrupción se sientan las bases para el establecimiento y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción, sin embargo, las entidades federativas de manera paralela a la emisión de la respectiva ley del Sistema Local, deben revisar de manera integral su marco jurídico para impulsar la expedición de nuevas leyes o reformar las existentes, a fin de contar con el andamiaje jurídico local que de manera específica norme las atribuciones, funciones y acciones que corresponderán a las autoridades estatales en el ámbito de su competencia, para prevenir, combatir y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción de servidores públicos estatales y municipales, así como de particulares relacionados con los mismos.

Cabe recordar que esta obligación de las entidades federativas para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, en el ámbito de su competencia, tiene su origen en el artículo Cuarto Transitorio de la referida reforma constitucional federal en materia de combate a la corrupción (Diario Oficial de la Federación, 27/05/2015), en el que se estableció el plazo de 180 días (6 meses) posteriores a la entrada en vigor de las Leyes Generales (Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas) para que los estados llevaran a cabo estas acciones; situación que se ha analizado al inicio de este capítulo, por lo que no es necesario hacer mayor referencia.

En ese orden ideas y en el marco de las reformas constitucionales anticorrupción tanto federales como estatales, las legislaturas de las entidades federativas, a fin de materializar las adecuaciones normativas que sienten las bases para la creación de su correspondiente Sistema Local Anticorrupción, deben considerar expedir o reformar el siguiente marco normativo:

- *Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, con el propósito de fortalecer las atribuciones y funciones de la entidad de fiscalización superior local en la fiscalización y control de los recursos públicos que ejercen los entes

públicos estatales y municipales, así como reforzar su autonomía e independencia técnica del ente fiscalizador, a fin de que sus determinaciones no se encuentren supeditadas a autorización de la legislatura.

- *Ley Orgánica de la Administración Pública*, a fin de robustecer las atribuciones de la dependencia encargada del control interno del Poder Ejecutivo para que esté acorde con el nuevo Sistema Local Anticorrupción en el seguimiento, control y verificación del gasto público, así como en lo relativo al régimen de responsabilidades administrativas.
- *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa*, con el objeto de establecer la organización, integración, atribuciones, funcionamiento y competencia de este órgano jurisdiccional con autonomía constitucional para emitir sus fallos y hacer cumplir sus determinaciones, de manera particular en materia de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para prever su vinculación con el Sistema Local.

Lo anterior, sin perjuicio de que para el caso de que la entidad federativa cuente con un Tribunal Administrativo, realice las reformas legales para dotarlo de competencia para conocer, resolver y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como demás previsiones para su adecuado funcionamiento.

- *Ley de Responsabilidades Administrativas*, de manera particular en este régimen se debe observar lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que como su propio nombre lo indica, al ser “general”, distribuye competencias en la materia, uniforma criterios y es aplicable en el orden federal, estatal y municipal, por lo que los estados tendrán que optar por abrogar sus ordenamientos locales en materia de responsabilidades administrativas, derogar todas las disposiciones que se opongan a la ley general o expedir un nuevo ordenamiento homologado totalmente a la ley general, de tal forma que no se generen contradicciones legislativas.

- *Ley Orgánica Municipal*, con el propósito de fortalecer el control interno en la administración pública municipal, en específico, en las acciones de seguimiento y verificación del gasto público; prever la observancia de las disposiciones y determinaciones que se emitan en el seno de los Sistemas Nacional y Local Anticorrupción, y en su caso, del Sistema Nacional de Fiscalización; así como establecer lo relativo al régimen de responsabilidades administrativas, acorde a la ley general de la materia.
- *Ley Orgánica de la Fiscalía General*, en la que además de normar lo relativo a la organización, integración, atribuciones, funcionamiento y competencia de este órgano con autonomía constitucional, se prevea de manera específica que dentro de su estructura orgánica contará con una fiscalía especializada en combate a la corrupción, misma que estará vinculada con el Sistema Local Anticorrupción.
- *Ley Orgánica del Poder Judicial*, con el objeto de prever y regular su Consejo de la Judicatura, que tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina de este Poder, en aquellos estados en que no existe esta figura; además de establecer su vinculación con el Sistema Local.
- *Código Penal*, a fin de que se incorporen las disposiciones relacionadas con los delitos derivados de hechos de corrupción cometidos en el estado, así como su sanción.
- *Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo*, este ordenamiento legal sería de nueva expedición en aquellos estados en los que no se contaba con un Tribunal competente para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública estatal y municipal, ya que su objeto es normar de manera homogénea los procedimientos administrativos en la entidad, distintos a los de responsabilidades administrativas.

La denominación de los ordenamientos legales antes señaladas varía en cada estado, sin embargo, en términos generales tienen el mismo objeto, por lo que se estima que las 32 entidades federativas en el marco del Sistema Nacional

Anticorrupción deben promover la actualización de su correspondiente legislación, a fin de dar cumplimiento al máximo cuerpo normativo del país y lograr homogeneidad en la actuación de las autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción de los tres órdenes de gobierno, implementando acciones más efectivas para revertir los indicadores negativos en los que se encuentra México.

V.1.5. Otros elementos a considerar en los Sistemas Locales Anticorrupción

Si bien la armonización de la legislación secundaria estatal resulta indispensable para el establecimiento de los Sistemas Locales en congruencia con el Sistema Nacional Anticorrupción, también es necesario tener en cuenta que existen otros elementos que deben estar presentes en todo momento para lograr un efectivo funcionamiento de las instituciones responsables de materializar las políticas y acciones en la materia, que en caso de no considerarse traería como consecuencia una fallida implementación del Sistema Nacional.

De esta manera, adicionalmente a la existencia de una base jurídica estatal que dé soporte al Sistema Local Anticorrupción, se requiere que los gobiernos de los estados tomen en cuenta otros elementos para su establecimiento y funcionamiento, como son:

- *Previsión y asignación presupuestal*, es imprescindible una adecuada y suficiente presupuestación de recursos públicos para las instituciones de nueva creación, como son las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Locales Anticorrupción, Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y los Tribunales de Justicia Administrativa en algunos casos, así como para aquéllas en que se fortalecieron y aumentaron sus funciones, tal es el caso de las entidades de fiscalización superior locales y órganos internos de control estatales y municipales. Para tal efecto, a nivel estatal los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales tendrán la responsabilidad de prever

las partidas correspondientes en los presupuestos de egresos de los estados; de igual forma, los ayuntamientos deberán establecer las previsiones respectivas en los presupuestos de egresos de los municipios.

- *Selección y designación de perfiles para puestos clave*, llevar a cabo de manera oportuna y conforme a la ley los procedimientos de selección y designación de las personas que estarán a cargo de las instancias que conforman los Sistemas Locales Anticorrupción, como son la Comisión de Selección, el Comité de Participación Ciudadana y el Secretario Técnico, resulta indispensable, pues tendrán a su cargo la definición de las políticas públicas anticorrupción que habrán de implementarse a nivel estatal y municipal, así como el establecimiento de los indicadores para su evaluación.

Asimismo, se deberá tener especial cuidado en la selección y designación de los magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa, encargados de conocer, resolver y sancionar a los servidores públicos estatales y municipales que cometan faltas administrativas graves; cuya independencia en el desempeño de estas funciones es indispensable, para mantener su imparcialidad y objetividad.

En estas acciones de selección y designación, los Congresos Estatales tienen una gran responsabilidad para evitar que los intereses políticos, partidarios o de algún sector en específico, tengan influencia alguna u obstaculicen su desarrollo en tiempo y forma.

Otras designaciones de gran importancia en este nuevo mecanismo anticorrupción, corresponde a la titularidad de los órganos internos de control del Poder Ejecutivo, organismos autónomos y municipios, en las que se deberá privilegiar la experiencia en materia de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, combate a la corrupción, a fin de que puedan coadyuvar con sus entes en la adecuada implantación de sistemas de control tendientes a prevenir y combatir conductas irregulares.

- *Asignación de infraestructura física y tecnológica*, si bien la asignación de recursos presupuestarios suficientes es un elemento forzoso para el debido funcionamiento de los Sistemas Locales, también lo es el dotar a las nuevas instancias de la infraestructura física y tecnológica adecuada para desempeñar las atribuciones que les han sido encomendadas en términos de ley, es decir, el estado debe proveer a las nuevas instituciones y aquellas que requieran su fortalecimiento, de los espacios físicos (inmuebles u oficinas) adecuados, así como del mobiliario y equipo de oficina en óptimas condiciones para que el personal realice sus funciones y cumpla con las obligaciones a su cargo.

Asimismo, la infraestructura en tecnologías de la información tendrá un gran peso en la adecuada implementación de los Sistemas Locales que a su vez tendrá gran relevancia para la creación y funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional, que contendrá información que incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción entre las que se encuentran los Sistemas Locales. Cabe recordar que esta herramienta tecnológica contará con al menos los sistemas de evolución patrimonial; sistema de servidores públicos que intervengan en contrataciones públicas; sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados; sistema de información y comunicación del SNA y del Sistema Nacional de Fiscalización; sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción; y sistema de información pública de contrataciones. Como se advierte, las autoridades estatales y municipales requerirán una apropiada infraestructura tecnológica para procesar, almacenar y compartir la información que les corresponda en el ámbito de su competencia.

- *Compromiso para implementar políticas y recomendaciones anticorrupción*, los representantes de los poderes locales, de organismos autónomos y de ayuntamientos, deben asumir el compromiso y la responsabilidad para que en el ámbito de su competencia se establezcan las condiciones que permitan la ejecución de las políticas y recomendaciones que en materia de combate

a la corrupción se determinen en el seno de los Sistemas Nacional y Locales. Esto debe percibirse por el personal a su cargo de todos los niveles, a través del *tono de la dirección*, es decir, que desde los niveles directivos debe demostrarse y materializarse la ejecución de acciones tendientes a prevenir y combatir hechos de corrupción.

- *Respeto a la división de poderes y a la autonomía de las instituciones*, si bien debe existir una coordinación adecuada y permanente entre las autoridades estatales y municipales responsables de llevar a cabo las acciones tendientes a prevenir, combatir y sancionar irregularidades administrativas y hechos de corrupción, las mismas deben realizarse con pleno respeto a la independencia y autonomía entre las instituciones, de tal forma que no se sobreponga una de otra o se perciba dependencia entre ellas, estando presente en todo momento un equilibrio de poderes en los Sistemas Locales.
- *Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la fiscalización y control de los recursos públicos*, el seguimiento, control, verificación y fiscalización de la correcta administración y ejercicio de los recursos públicos por parte de las autoridades estatales y municipales resulta de gran importancia para un efectivo combate a la corrupción, razón por la cual, es insuficiente el sólo fortalecimiento de la normativa que rige el actuar de las entidades de fiscalización superior y de los órganos internos de control a nivel local, se requiere que los estados destinen mayores recursos presupuestarios que permitan un mayor alcance de las acciones que lleven a cabo estas instituciones, de tal forma que se logre inhibir conductas irregulares en el manejo de recursos públicos o en su caso, detectarlas oportunamente para su corrección, así como incentivar el correcto uso de estos recursos.
- *Mejoramiento del control interno institucional*, la adopción e implementación de sistemas de control interno adecuados en las administraciones públicas locales es indispensable para identificar, evaluar y atender los riesgos a los

que se está expuesto y que potencialmente pueden afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentran los riesgos a la integridad. Para tal efecto, el Sistema Nacional de Fiscalización como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, ha establecido el *Marco Integrado de Control Interno* para el sector gubernamental (MICI), basado en la última actualización (2013) del modelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), con el objetivo de que todos los entes gubernamentales lo adopten y adapten a su entorno y con ello, lograr que a nivel nacional se cuente con un modelo de control interno homogéneo, que reúna todos los componentes y principios para su adecuada operación.

- *Adopción de política de integridad*, promover que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno actúen conforme a determinados valores y principios, es un deber, por lo que las instituciones de los órdenes estatal y municipal tendrán la responsabilidad de establecer las disposiciones correspondientes, como son códigos de ética y de conducta, observando las directrices que para tal efecto se establezcan por los Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción.
- *Cultura de rendición de cuentas y transparencia*, estados y municipios deben asumir con mayor responsabilidad las obligaciones a su cargo en materia de rendición de cuentas y transparencia gubernamental, pues sin duda, en la medida en que se fortalezcan las acciones en la materia, los ciudadanos tendrán mayor conocimiento de las acciones y decisiones de gobierno, que finalmente tienen un impacto directo en el bienestar de la sociedad. De esta manera, se logrará recuperar la confianza social en las instituciones públicas, pues se tendrá al alcance información que permita calificar el desempeño de las mismas.
- *Capacitación institucional*, reforzar el conocimiento de los servidores públicos estatales y municipales es un elemento sustantivo para que desarrollen de mejor manera sus funciones y actividades, que redunde a su

vez en una gestión gubernamental eficiente que prevenga actos irregulares; de manera particular, es necesario que tanto estados como municipios desarrollen esquemas y herramientas de capacitación para que todos los servidores públicos conozcan la existencia de los Sistemas Nacional y Local Anticorrupción, el nuevo régimen de responsabilidades administrativas y la importancia que tendrá su colaboración en la ejecución de las políticas y acciones que en materia de combate a la corrupción se determinen.

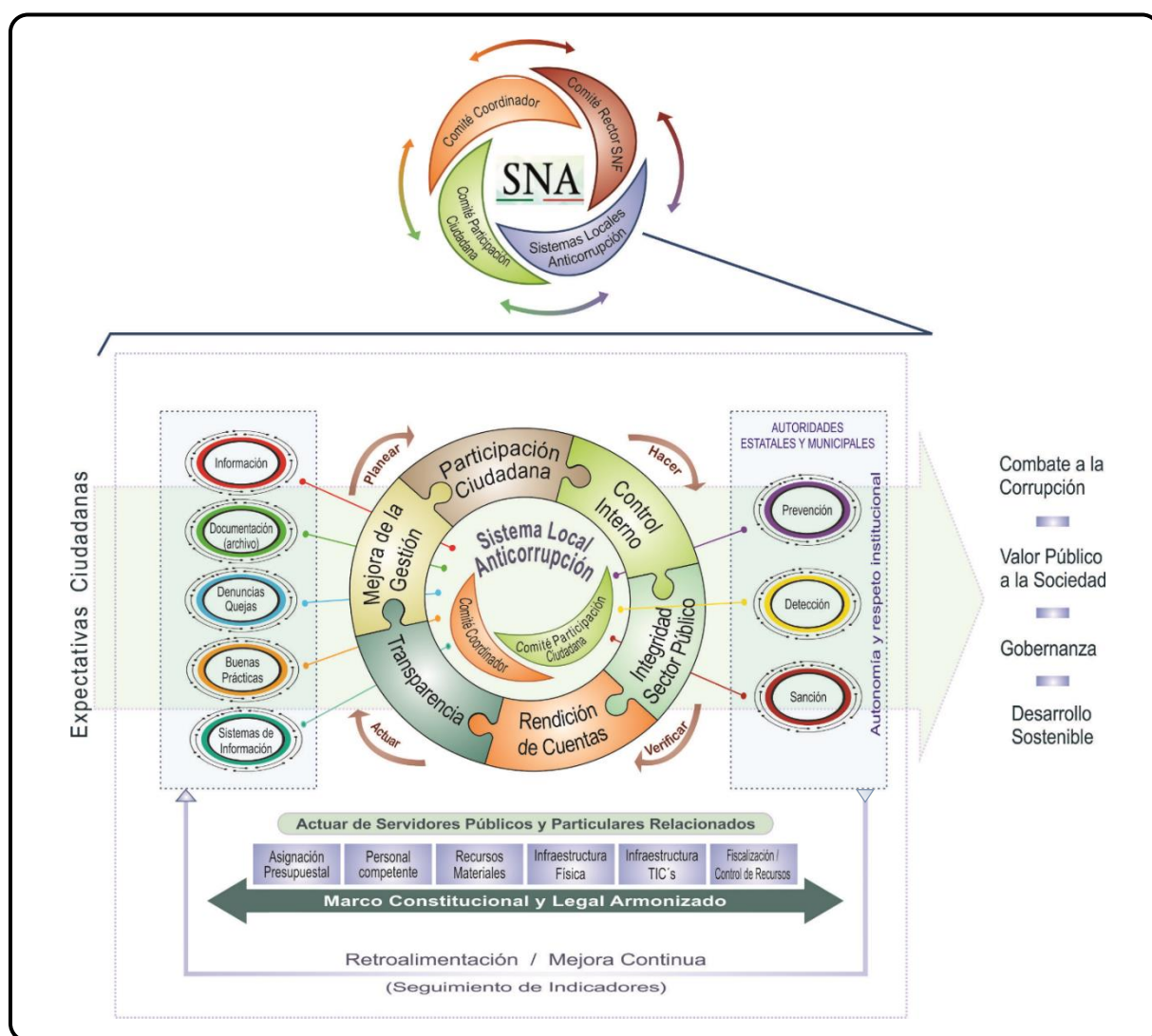
- *Participación ciudadana*, con la evaluación y escrutinio a los gobernantes se impide que tomen decisiones en función de sus intereses, se evita la corrupción e inhibe actos fraudulentos, sobornos y otras prácticas deshonestas, razón por la cual, la participación de los ciudadanos es un elemento sustancial en los Sistemas Locales Anticorrupción, ya que contribuye a moderar y controlar el poder político, además de que la sociedad interviene en la toma de decisiones. Si bien es cierto que con los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Locales la sociedad tendrá un rol preponderante y un peso específico al presidir el Comité Coordinador, también lo es que las autoridades locales deben impulsar acciones que estimulen y fortalezcan la participación ciudadana en el desempeño de las funciones de gobierno, como un apoyo para un mejor y más eficiente ejercicio de la gestión pública, en beneficio de la propia sociedad, es decir, como parte interesada y coadyuvante en la implementación de políticas y acciones para combatir la corrupción.

Los elementos anteriormente descritos se considera que deben estar presentes de manera permanente y actuando de forma simultánea en los Sistemas Locales Anticorrupción, a fin de lograr su implementación y adecuado funcionamiento, de lo contrario, se corre el riesgo de que no se cumpla con el objeto para el cual se establecieron estos sistemas y con ello, resulten fallidos los esfuerzos para que en los órdenes estatal y municipal se combata la corrupción.

V.2. Propuesta de modelo para el funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción

Una vez identificadas las implicaciones y elementos sustantivos que se considera deben estar presentes para el establecimiento y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción, conforme a lo dispuesto en la reforma constitucional federal en materia de combate a la corrupción, la propuesta de *modelo* que se plantea, se conceptualiza de la siguiente manera:

Cuadro 5.6
Modelo para el funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia con información del Modelo de Mejora de la Gestión para la Administración Pública. Villanueva, D. y Villanueva, A. (2010)

Para el diseño de esta propuesta se toma como referencia el Modelo de Mejora de la Gestión para la Administración Pública elaborado por Villanueva, David y Villanueva, Arturo (2010), mismo que en el marco de la *nueva gestión pública* tiene como propósito trasladar estrategias de mejoramiento de la calidad del sector privado al sector público, apoyado en el principio de mejora continua, que se basa en el *ciclo Deming*, conceptualizado por Walter Shewhart, sin embargo, los japoneses fueron los encargados de darlo a conocer y nombrarlo así en reconocimiento a la asesoría que les brindó Williams Edwards Deming a mediados del siglo XX, época en que la economía de Japón se encontraba en una situación precaria (Villanueva, D. y Villanueva, A. 2010).

El *ciclo Deming* o también conocido como *círculo Deming*, constituye una estrategia de mejora continua de la calidad que sigue una secuencia lógica de cuatro pasos repetidos que se deben llevar consecutivamente: *planear*, *hacer*, *verificar* y *actuar*. Es decir, cuando se busca obtener algo, lo primero que se debe hacer es *planear* cómo conseguirlo, después se procede a ejecutar (*hacer*) las acciones planeadas, enseguida se *verifican* o comprueban los logros obtenidos, y finalmente, se implementan (*actuar*) los cambios pertinentes para no incurrir en los mismos errores; nuevamente se inicia el ciclo, planificando su ejecución, pero introduciendo las mejoras provenientes de la experiencia anterior y así sucesivamente, por lo que esta herramienta nunca termina.

Es así que, partiendo de las expectativas de los ciudadanos para combatir la corrupción, generar mejores servicios públicos, mayor gobernanza y desarrollo sostenible, los Sistemas Locales Anticorrupción al ser parte integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, la base constitucional y legal para su creación y funcionamiento debe circunscribirse a lo establecido en las disposiciones de la constitución mexicana y de las leyes generales del SNA y de responsabilidades administrativas, de tal forma que los 32 estados cuenten con marcos jurídicos de actuación armonizados con el propio de la federación, de manera específica en lo relativo a la fiscalización y control de los recursos públicos, así como a la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Partiendo de una base legal homogénea, las entidades federativas a través de las diversas autoridades estatales y municipales, deben impulsar las acciones conducentes y realizar las gestiones a que haya lugar para asignar los recursos presupuestarios suficientes a las instituciones de nueva creación y aquellas cuyas atribuciones se fortalecen; asimismo, habrán de destinar la infraestructura física y los recursos materiales para garantizar el adecuado desempeño de sus funciones y el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden para prevenir, combatir y sancionar irregularidades administrativas y hechos de corrupción; además de contar con la infraestructura en tecnologías de la información y comunicación que permita registrar, almacenar, procesar y compartir la información en las plataformas digitales respectivas.

La responsabilidad del ejercicio de estas funciones y atribuciones debe recaer en personas que reúnan los requisitos establecidos en la ley y que cuenten con los perfiles adecuados, es decir, la experiencia y competencias necesarias para cada puesto, desde los titulares de los puestos clave hasta el personal operativo de cada una de las autoridades e instancias integrantes de los Sistemas Locales.

La información, documentación, denuncias o quejas, buenas prácticas y sistemas de información, todos ellos relacionados con el control de los recursos públicos, el combate a la corrupción y las responsabilidades administrativas, como pueden ser estudios e indicadores en la materia, investigaciones académicas y periodísticas, resultados de auditorías, denuncias ciudadanas, información de los sistemas que conforman la Plataforma Digital Nacional, entre otros, se convierten en los insumos (*inputs*) para que las partes integrantes de los Sistemas Locales, como son el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana, los tomen en cuenta en el diseño, establecimiento, implementación y promoción de bases, principios, políticas, mecanismos e indicadores en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

En ese orden de ideas, bajo las bases, principios, políticas, mecanismos e indicadores en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción que se establezcan

en los correspondientes Sistemas Locales Anticorrupción y con el acompañamiento de las instancias integrantes de éstos, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de adoptar y adaptar sistemas de control interno con base en el *Marco Integrado de Control Interno* para el sector gubernamental (MICI) aprobado en el Sistema Nacional de Fiscalización; establecer una política de integridad institucional que norme el actuar honesto de los servidores públicos; asumir y llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas y transparencia que fortalezcan la confianza de la sociedad en las instituciones; promover la capacitación permanente del personal, que permita la profesionalización del servicio público y una mejora de la gestión gubernamental; y, fomentar la participación ciudadana en el actuar gubernamental.

El desempeño de funciones por parte de las diversas autoridades integrantes de los Sistemas Locales, si bien se realizará bajo una adecuada coordinación, se debe garantizar la autonomía de los organismos e instituciones participantes, así como de los municipios, y en todo momento debe existir pleno respeto a la división de poderes; al mismo tiempo, de que las autoridades estatales y municipales tendrán el compromiso y responsabilidad de llevar a cabo las acciones conducentes para implementar las políticas y recomendaciones que se determinen o formulen en el seno de los Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción. En conjunto, todas estas acciones están encaminadas a la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción y faltas administrativas.

Estos elementos sustanciales, como parte del *modelo*, en un mediano y largo plazo deberán estar presentes y actuando de manera permanente, con un impacto directo en el actuar de los servidores públicos y particulares relacionados con los mismos, a fin de lograr el adecuado funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción, bajo un esquema de mejora continua (*ciclo Deming*) y con base en las experiencias y resultados obtenidos por las autoridades involucradas, tendrán que perfeccionarse o ajustarse, incluso podrán incorporarse nuevos elementos o transformarse aquellos que así lo requieran, de tal forma que se mantengan vigentes los Sistemas Locales y a su vez, retroalimenten al Sistema Nacional Anticorrupción,

para lograr mayores resultados en la prevención, detección y combate a la corrupción, lo que se traduce en un *modelo abierto y dinámico*.

Finalmente, con el adecuado funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción se busca (*outputs*) lograr un efectivo combate a la corrupción, generar valor público a la sociedad a través de más y mejores servicios públicos, mantener la gobernanza y promover un desarrollo sostenible en las 32 entidades federativas.

Conclusiones

La corrupción es un fenómeno social multicausal que ha estado presente desde las primeras civilizaciones de la humanidad y ha evolucionado con el tiempo, hasta manifestarse en las diferentes maneras en que podemos identificarla hoy en día, pero en todas ellas existe un punto de coincidencia que no ha cambiado, y es que se materializa a través de individuos que buscan un beneficio personal o el de unos cuantos con los que se encuentran vinculados, en perjuicio de una colectividad (interés público).

En la actualidad, los hechos de corrupción llegan a tener alcance global, causando efectos económicos negativos, al inhibir la inversión, estimular sectores informales, desacelerar el crecimiento, así como amenazar la gobernanza, los procesos democráticos y el desarrollo sustentable.

México no ha estado ajeno a este flagelo, por el contrario, se ha visto afectado en gran medida durante las últimas décadas, al haberse infiltrado y arraigado como una práctica que se multiplicó de manera exponencial en las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno, que desafortunadamente dejó de asombrar a la ciudadanía.

Lo anterior se ha reflejado en los distintos indicadores de medición utilizados por diversos organismos reconocidos a nivel mundial, entre los que se encuentra el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por *Transparencia Internacional*, siendo uno de los más aceptados dentro de los estudios sobre corrupción; de acuerdo a este indicador, se advierte que el caso mexicano se ha visto gravemente deteriorado, ya que en el año 2006 ocupaba la posición 70 de 163 países medidos, pasando al lugar 123 de 176 países evaluados en el año 2017, además de ubicarse en los últimos lugares de entre los miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Grupo de los 20, mejor conocido como G-20.

Queda claro que los esfuerzos realizados para combatir la corrupción en México a la fecha han sido un fracaso, ante estos resultados, debe impulsarse un sistema de

rendición de cuentas, como un esquema de pesos y contrapesos que genere equilibrio entre los entes públicos, en el que se fortalezca la participación ciudadana, la transparencia, la evaluación y fiscalización en el ejercicio de recursos públicos, y el régimen de responsabilidades administrativas; de forma tal que se logre establecer como una práctica cotidiana, el que las autoridades informen y justifiquen sus decisiones, y en su caso, se hagan responsables de las mismas mediante los mecanismos previstos para tal efecto.

Asimismo, es indispensable la implementación de sistemas de integridad en el sector público, que promuevan tanto la observancia de la ley y las normas que rigen el actuar de las instituciones y servidores públicos, como la planeación, ejecución, coordinación y supervisión de medidas y estrategias que fortalezcan su comportamiento ético.

Ante la grave problemática que vive el país, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es una respuesta institucional y de la sociedad civil organizada, con la que se busca fortalecer los controles internos y externos para combatir este fenómeno social bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades de los tres 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 los recursos públicos.

El combate a la corrupción es una responsabilidad compartida entre sociedad y gobierno, por lo que la participación ciudadana en el SNA tiene por objeto darle un mayor contenido democrático a esta instancia de coordinación, de manera específica en la planeación y definición de estrategias, políticas y acciones para contrarrestar este mal.

Las tecnologías de la información y comunicación constituyen un apoyo para el mejor desempeño de las funciones institucionales y una mejor gestión pública, por lo que la Plataforma Nacional Digital del SNA, conformada por los sistemas de evolución patrimonial y declaración de intereses, de servidores públicos que participan en contrataciones públicas, así como de servidores públicos y particulares sancionados, una vez que se encuentre funcionando, representará una gran base de datos que

brinde información clara, precisa y actualizada que sea de utilidad tanto para las autoridades como para los ciudadanos, en la ejecución de las estrategias, políticas y acciones para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción.

Después de funcionar de facto y por voluntad de sus integrantes más de 6 años, se reconoce e instituye legalmente el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), como un subsistema consolidado y autónomo, pero funcionando como eje central y pilar fundamental del SNA, lo que fortalecerá la coordinación entre los organismos responsables del control interno y externo a nivel federal y local, así como la homologación de estándares, valores éticos y capacidades técnicas, con el propósito de lograr un mayor impacto en el control y fiscalización de los recursos públicos a nivel nacional en beneficio de la sociedad.

El alcance nacional del SNA obedece a que las entidades federativas deberán establecer sus propios sistemas anticorrupción, como integrantes de aquél, que funcionarán como mecanismos de coordinación locales para el diseño, evaluación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para promover la integridad en el sector público estatal y municipal.

En ese sentido, la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción requiere que las entidades federativas realicen la homologación de su correspondiente marco jurídico en armonía con lo prescrito por la Constitución Federal y la legislación general y secundaria federal aplicable, lo que sin duda implicará una reingeniería legal y un rediseño a la estructura administrativa, a fin de que se cuente con instituciones locales sólidas para prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Esta reingeniería y rediseño jurídico-administrativo, implica que los estados expidan nuevas leyes o en su caso, reformen las existentes, para dar cumplimiento al máximo cuerpo normativo del país y lograr homogeneidad en la actuación de las autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción de los tres órdenes de gobierno; es así que en este trabajo de investigación se logró identificar los rubros que deben comprender estas adecuaciones

normativas para sentar las bases para la creación y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción, siendo éstos:

- Fortalecimiento de las atribuciones y funciones de la entidad de fiscalización superior local para la fiscalización y control de los recursos públicos que ejercen los entes públicos estatales y municipales, así como reforzar su autonomía e independencia técnica.
- Reforzamiento de las atribuciones de la dependencia encargada del control interno del Poder Ejecutivo, en lo referente al seguimiento, control y verificación del gasto público, así como al régimen de responsabilidades administrativas.
- Instauración o reconfiguración del Tribunal de Justicia Administrativa, con el objeto de que funcione como órgano jurisdiccional con autonomía constitucional para emitir sus fallos y hacer cumplir sus determinaciones, de manera particular en materia de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; así como homologar los procedimientos administrativos en la entidad, distintos a los de responsabilidades administrativas.
- Alineación del régimen de responsabilidades administrativas a lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, debiendo optar por abrogar sus ordenamientos locales en la materia, derogar todas las disposiciones que se opongan a la ley general o expedir un nuevo ordenamiento homologado totalmente a la ley general.
- Reforzamiento del control interno en la administración pública municipal, en específico, en las acciones de seguimiento y verificación del gasto público; prever la observancia de las disposiciones y determinaciones que emitan los Sistemas Nacional y Local Anticorrupción.

- Creación de una fiscalía especializada en combate a la corrupción, como parte de la estructura orgánica de la Fiscalía General, misma que estará vinculada con el Sistema Local Anticorrupción.
- Establecimiento de Consejo de la Judicatura que tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, en aquellos estados en que no existe esta figura; además de establecer su vinculación con el Sistema local.
- Actualización de las disposiciones que tipifiquen como delitos y sancionen los delitos hechos de corrupción.

Una base jurídica estatal que dé el soporte adecuado a los respectivos Sistemas Locales Anticorrupción es indispensable, sin embargo, a través de este trabajo también fue posible identificar otros elementos sustantivos que requieren estar presentes de manera permanente y actuar de forma simultánea para la implementación y funcionamiento de estas instancias de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción a nivel estatal y municipal, y lograr con ello el alcance nacional del SNA; elementos que se relacionan a continuación:

- Previsión y asignación presupuestal adecuada y suficiente.
- Selección y designación de perfiles adecuados para puestos clave.
- Asignación de infraestructura física y tecnológica adecuada.
- Compromiso para implementar políticas y recomendaciones anticorrupción.
- Respeto a la división de poderes y a la autonomía de las instituciones.

- Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la fiscalización y control de los recursos públicos.
- Mejoramiento del control interno institucional.
- Adopción de política de integridad.
- Fortalecimiento de la cultura de rendición de cuentas y transparencia.
- Reforzamiento de la capacitación institucional.
- Impulso a la participación ciudadana.

De esta manera, al haber identificado las implicaciones legales y elementos sustantivos que deben considerarse para el establecimiento y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción, se puede dar respuesta a la pregunta de investigación que motivó la realización de este trabajo, ¿Qué se requiere para la implementación y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción?, lo que se traduce y visualiza a través del *modelo* propuesto, como un marco de referencia para que exista homogeneidad a nivel nacional respecto de las acciones que deben realizar las entidades federativas en materia de combate a la corrupción.

Asimismo, con base en los resultados alcanzados y la experiencia obtenida, el *modelo* tiene la particularidad de poderse perfeccionar o ajustar, incluso podrán incorporarse nuevos elementos o transformarse aquellos que así lo requieran, de tal forma que se mantengan vigentes los Sistemas locales y a su vez, se retroalimente al Sistema Nacional Anticorrupción, para lograr mayores resultados en el combate a la corrupción, lo que significa que es un *modelo abierto y dinámico*.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la completa implementación y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción y del propio Sistema Nacional, implica una suma de esfuerzos, voluntades y recursos permanente tanto de autoridades como de la sociedad, por lo que los resultados tangibles se esperan ver materializados en el mediano y largo plazos, con los que se logre revertir este

fenómeno social que tanto afecta a México, y a su vez, se mejore la posición del país en los principales indicadores a nivel global con los que se estudia y evalúa la corrupción, lo que a su vez se podrá ver reflejado en una percepción positiva respecto al desarrollo económico, la gobernanza y el desarrollo sostenible.

Fuentes de Información

Ackerman, M. John. (2006). La Nueva Agenda para el Combate a la Corrupción en México. Ponencia para la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatando la Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad. México, marzo.

Ballinas Valdes, Cristopher (2003). Entendiendo mejor a la corrupción administrativa. Apuntes para crear instituciones para controlar la corrupción. Conferencia: La importancia del combate a la corrupción en México. Proyectos de investigación, financiamiento y apoyo técnico. México, Facultad de Ciencias Políticas. UNAM.

Busquets Sordo, Renato (S/F.) Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal.

Casar, María Amparo (2015). México: Anatomía de la corrupción. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Mayo.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003). Mérida, Yucatán, México. Diciembre.

Cortés Bravo, Rodrigo (2014). Corrupción en México: ¿Avances o Retrocesos?, su impacto en la inversión extranjera. Universidad Iberoamericana. México, 2014.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. (2014) Diario Oficial de la Federación, México, 10/02/2014.

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 (2015). Diario Oficial de la Federación, México, 27/05/2015.

DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (2016). Diario Oficial de la Federación, México, 18/07/2016.

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 (2016). Diario Oficial de la Federación, México, 18/07/2016.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de control interno del Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación, México, 18/07/2016.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2016). Diario Oficial de la Federación, México, 18/07/2016.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción (2016). Diario Oficial de la Federación, México, 18/07/2016.

Del Castillo, Arturo (2003). En los retos de la democracia: Estado de Derecho, Corrupción y Sociedad Civil. Memorias 2003 IBERGOP. Porrúa, México.

Eguía Casis, Alicia (2014). Corrupción en México, Normativa para eliminarla y percepción ciudadana. Universidad Veracruzana. México, marzo.

González Llaca, Edmundo (2005). Corrupción, Patología colectiva. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera edición.

Haan, Ina de (2010). Trabajo de investigación presentado en la conferencia EGPA, Panel: Ética e Integridad de Gobierno. Toulouse, Francia. Septiembre.

Instituto Mexicano para la Competitividad. Semáforo Anticorrupción.
www.imco.org.mx/temas/semaforo-anticorrupcion-al-cierre-del-plazo-constitucional

Jaime, Edna, Avendaño, Eréndira y García, Mariana (2011). Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: retos y desafíos. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas. Secretaría de la Función Pública. México.

Klitgaard, Robert (1991). Controlling Corruption. University of California Press. California, USA.

Krauze, Enrique (1995). Breve historia de la corrupción. Personas e Ideas, Portal Enrique Krauze.

Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (1997). La corrupción política. Alianza Editorial.

López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio (2009). La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, Secretaría de la Función Pública, México.

Malen Seña, Jorge F. (2000). Globalización, comercio internacional y corrupción. Ed. Gedisa, México.

Malen Seña, Jorge F. (2002). La corrupción y sus aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Gedisa.

Nieto Castillo, Santiago (2004). Rendición de Cuentas y Transparencia como elementos para la persistencia de la democracia, México.

Organisation for Economic Cooperation and Development. No longer business as usual. Fighting bribery and corruption (2000). OECD Publishing, Paris.

Organisation for Economic Cooperation and Development. *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*. (2015). OECD Publishing, París.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Consecuencias de la corrupción a nivel de sector y las implicaciones para el crecimiento económico y el desarrollo. (2015). OCDE, París.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Estudios de la OCDE sobre la integridad en México. Reforzando la integridad: El régimen administrativo disciplinario para servidores públicos federales en México. (2016). OCDE, París.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Estudios de la OCDE sobre la integridad en México. Adoptando una política firme contra la corrupción. (2017). OCDE, París.

Padilla, Paris. Apuntes sobre los orígenes de la corrupción en México (2016). Aldea 21, Revista Digital. México, febrero.

Peter, Eigen (2004). Las redes de la corrupción: la sociedad civil contra los abusos del poder. 1 a. ed., Ed. Planeta.

Peters, B. Guy (2003). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Gedisa. España.

Piergiorgio, M. Sandri. (2012). Historia de la Corrupción. La Vanguardia (www.lavanguardia.com). Barcelona, España.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. www.dle.rae.es

Rico, José. La corrupción pública en América Latina: manifestaciones y mecanismos de control (1996). Centro para la Administración de Justicia, Miami, Florida.

Rojas Soriano, Raúl (2013). Guía para realizar investigaciones sociales. Plaza y Valdés Editores. México.

Romero Gudiño, Alejandro. Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. (2015). Instituto Nacional de Ciencias Penales, Primer Edición, México.

Rose-Ackerman, Susan. (2001). La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reformas. Traducción: Alfonso Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.

Rowland, Michel. Visión contemporánea de la corrupción. (S/F). Fundación Esquel. Ecuador.

Schedler, Andreas. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Sistema Nacional de Fiscalización: www.snf.org.mx

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Informe Ejecutivo 2010. (2011). Transparencia Mexicana.

Índice de Percepción de la Corrupción 2011: Los resultados (2012). Transparency International.

Índice de Percepción de la Corrupción 2015: Enfoque para México. (2016). Transparency International.

Ugalde, Luis Carlos. Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México. (2002). Instituto Federal Electoral, México.

Villanueva Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo (2010). ¿La nueva gestión pública? Antecedentes y propuestas para un nuevo modelo de mejora de gestión para la administración pública en México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Primera Edición, México.

Zavala, Juan Roberto (2016). Breves apuntes sobre la historia de la corrupción. Abril.

Zorrilla, Ramón. La corrupción político-administrativa. Un acercamiento histórico y valorativo (1984). Instituto Tecnológico Autónomo de México. Otoño.