



Centro de Estudios Jurídicos y Sociales SC

Diagnóstico sobre la corrupción

Tercera Entrega. Documento final

Ciudad de México, 14 de Diciembre de 2015

ÍNDICE

Introducción.....	3
Términos de referencia	4
1. Contexto	5
2. Referencias monográficas de las reformas.	7
3. Alcances	14
Combate a la corrupción.....	15
Legislación en materia de conflictos de interés, transparencia y rendición de cuentas	17
Normatividad secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción	25
Mecanismos que fomenten la denuncia ciudadana ante actos de corrupción, observatorios y contralorías ciudadanas	34
Detección de procesos administrativos públicos propensos a corrupción ..	42
Disciplina financiera de las entidades federativas y sus municipios	46
Elaboración de códigos de ética a todos niveles	50
Independencia de órganos autónomos.....	54
Mecanismos de transparencia en materia de presupuesto y gasto público..	61

INTRODUCCIÓN

La lucha contra la corrupción es, sin lugar a dudas, un tema central en los diferentes Estados de Latinoamérica; la constante preocupación por este fenómeno ha llevado a la expedición de normas severas y regímenes complejos que intentan combatirlo, bajo el sentido de suponer que la hiperregulación lleva a apaciguar los fenómenos relacionados con ella. Así, por ejemplo, en países como Colombia y México se observa que uno de los medios escogidos para frenar este fenómeno ha sido la implementación de medidas sancionadoras para los servidores públicos y colaboradores del Estado, bajo esquemas principalmente de responsabilidad fiscal y disciplinaria.

En adelante, se harán algunas breves reflexiones sobre la eficacia que en México ha tenido el auge de esta expresión estatal de lucha contra la corrupción, empezando por su origen, el clamor popular por una actuación punible y la respuesta del Estado a este llamado, de igual manera se analizarán los objetivos de algunos objetivos de las reformas constitucionales, así como de la inclusión de algunas propuestas separadas por rubros que dependen de una naturaleza legislativa y su eficacia frente a la lucha contra la corrupción.

TÉRMINOS DE REFERENCIA

En el presente diagnóstico se pretende establecer una agenda de discusión legislativa a partir de los cambios constitucionales trascendentales que han revolucionado el orden constitucional, con la intención de instaurar un punto de vista objetivo, crítico y responsable de la situación actual del país como actores jurídicos, políticos y sociales.

El común denominador de los temas a tratarse es el combate a la corrupción mediante principios y reglas constitucionales que tienen un andamiaje institucional y de procedimientos; que dicho de otra forma versan sobre la honestidad en el ejercicio de las funciones del Estado.

Lo anterior se ha configurado en México mediante reglas fincadas desde la cúspide normativa o del presupuesto de validez de todo el orden jurídico nacional (la Constitución); procedimientos de procuración y administración de justicia; y, de Instituciones nacionales (léase federales), autónomas y de coordinación. Desde el constituyente permanente, mediante reformas específicas: *la reforma en materia de combate a la corrupción; la reforma política electoral; la reforma en materia de transparencia; y, la reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios.*

Cabe señalar, sin embargo, que existen aún necesidades legislativas respecto a la expedición de leyes secundarias, así como también necesidades de coherencia y armonía legislativa y presupuestaria.

1. Contexto

Las reformas que han generado las pautas contemporáneas del combate a la corrupción son las siguientes:

- a) **La reforma constitucional en materia política-electoral**, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.¹ En dicho decreto, entre varios artículos reformados, se reforma el artículo 102 constitucional, en el cual se incluye la referencia a la Fiscalía General de la República (en adelante FGR), constituyendo el fundamento constitucional de la FGR; en dicho contexto, en el referido artículo 102 apartado A, fracción VI, párrafo segundo, se determina que la FGR «...contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción...». La ley de la FGR, la cual normará la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, aún se encuentra en el proceso legislativo (pasó a la Cámara de Senadores en su carácter de cámara revisora).²
- b) **La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción**. Establece la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, en que participan varias autoridades, en lo que han llamado el “Comité Coordinador”. Reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.³
- c) **La reforma en materia de transparencia**. Establece un órgano autónomo garante (hoy llamado Instituto Nacional de Acceso a la Información INAI) del derecho, con una nueva conformación de sus miembros y más facultades. También establece la creación del Sistema Nacional de Transparencia. Se publicó en el DOF el 7 de febrero de 2014.⁴
- d) **La reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios**. Establece criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Se publicó en el DOF el 26 de mayo de 2015.⁵

La Fiscalía Anticorrupción y el INAI participan dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que coordina los esfuerzos en el tema anticorrupción entre autoridades federales y también entre autoridades locales. Tanto la FGR como el Sistema Nacional Anticorrupción no han nacido a la vida jurídica, el primero por

falta de una ley que la regule (cuestión que supedita uno de los transitorios del decreto)⁶; y el segundo, por requerir para su funcionamiento la expedición de las leyes generales y leyes de los estados y el Distrito Federal.⁷

Pese a ello, la elaboración de este diagnóstico se inscribe, de manera específica, en el gran debate del combate a la corrupción, cada vez más afianzado a través de una ingeniería constitucional específica, colocando el valor de la constitución en el centro, por la protección de ciertos valores y su orientación regulatoria garantizada desde la cúspide.

2. Referencias monográficas de las reformas.

Reforma constitucional en materia política-electoral.

Se crea la *Fiscalía General de la República* —FGR— y la *Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción* —Fiscalía Anticorrupción—, la segunda dependiente de aquella.

La *Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción*, como se le denomina en la Constitución, o *Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción*, como se le designa en el acuerdo de creación de la Fiscalía que emitió la PGR (en adelante: Fiscalía Anticorrupción).

Status: Reforma aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día lunes 10 de febrero de 2014. En el artículo 102, apartado A, se establece la “Fiscalía General de la República”:

1. Se le reconoce como “órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios”;
2. Se señalan los requisitos para ser el titular;
3. Se indica el tiempo de duración (9 años), especificando la posibilidad de remoción y designación (seis hipótesis);
4. Principios y el servicio profesional de carrera que regirá para los servidores de la Fiscalía;
5. La obligación del titular para rendir cuentas ante el legislativo (un informe anual y cuando se lo soliciten);
6. Responsabilidad del titular y sus “agentes” por las faltas, omisiones y violaciones a la ley, que cometan con motivo de sus funciones.

Se establece y detalla la figura del Fiscal Anticorrupción:

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el

Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción (artículo 102, fracción VI, segundo párrafo).

Otros artículos que dan tratamiento a la FGR (características ya atribuidas a la PGR): Se otorga la facultad para que las entidades federativas y la FGR celebren convenios de colaboración (artículo 119 segundo párrafo); Incitar a la SCJN para la atracción de casos (artículo 107 fracción V, incisos “a” al inciso “d”); susceptibilidad de ser sujeto de juicio político (artículo 110); posibilidad de proceder penalmente contra el titular de la FGR (artículo 111).

Transitorios:

DÉCIMO SEXTO:

1. Entrada en vigor de las reformas constitucionales mencionadas anteriormente (referentes a la FGR y por ende a la fiscalía anticorrupción): A) cuando el Congreso de la Unión expida las normas secundarias; y B) declare expresamente la entrada en vigor de la autonomía de la FGR;
2. El titular de la PGR pasará a serlo de la FGR, cuando se transforme.⁸

DÉCIMO OCTAVO:

1. Contradictoriamente al transitorio anterior, establece que a partir de la entrada en vigor del decreto (10/02/14) el Senado nombrará al titular de la Fiscalía Especializada en atención de Delitos Electorales de la PGR.⁹
2. El plazo de 30 días de la entrada en vigor del decreto para que la PGR expida el acuerdo de creación de la Fiscalía Anticorrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado.¹⁰
3. Duración del encargo de los anteriores titulares: 30 de noviembre de 2018, salvo remoción emitida por el Presidente.

Ley de la Fiscalía General de la República:

Status: El proyecto de Ley fue remitido de la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores, el día 9 de diciembre de 2014, aún sigue en el Senado de la República, esperando su discusión y en su caso aprobación. En general: Contiene 46 artículos, reforma 72 ordenamientos legales y abroga la Ley Orgánica de la PGR, estableciendo los mandatos constitucionales de la reforma arriba mencionada. Con respecto a la Fiscalía Anticorrupción: sólo repite el mandato constitucional,

estableciendo que la FGR estará integrada por 2 fiscalías especializadas (FEPADE y Anticorrupción).¹¹

Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Status: Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo de 2015. La cronología que le antecedió fue: el día 25 de febrero fue aprobada por la Cámara de Diputados, la cual se remitió a la Cámara de Senadores para su revisión el 26 de febrero de 2015. Después fue turnada, desde el 27 de febrero, a las comisiones unidas de puntos constitucionales, de anticorrupción y participación ciudadana y de estudios legislativos, segunda; se aprobó en sus términos en el pleno del Senado. Pasó para sus efectos constitucionales a las legislaturas de los estados, aprobándose por el número mínimo requerido. Temas centrales de la reforma:

1. Se agrega al procedimiento de extinción de dominio en los casos en que exista “enriquecimiento ilícito”;
2. Se obliga a que cada órgano del estado tenga un órgano interno de control;
3. Se instruye al Tribunal Federal de Justicia Administrativa la competencia para:
 - A. dirimir controversias que se susciten ente la administración pública federal y los particulares, y establecer recursos para impugnar sus resoluciones;¹²
 - B. Imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves (amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación),¹³ así como fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
 - C. Se establece su forma de composición y operación (en pleno y salas);
4. Se cambia el nombre de “informe” por “Informe General Ejecutivo” que debe rendir la Auditoría Superior de la Federación con respecto al resultado de la Fiscalización Superior. Se establecen facultades y plazos de fiscalización propias de la Fiscalía Superior.
5. En específico la referencia a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción:

La obligación de la Auditoría Superior de la Federación de promover «las acciones que correspondan ante...la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción...»

6. Se crea “El Sistema Nacional Anticorrupción”

I. Se define como: la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos;

II. Contará con:

Un “Comité Coordinador”, integrado por:

- Auditoría Superior de la Federación;
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- De la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno;
- Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- El presidente del IFAI (hoy INAI);
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;
- Un representante del Comité de Participación Ciudadana.

Comité de Participación Ciudadana del Sistema.

III. Se podrá emitir recomendaciones no vinculantes, vía el Comité Coordinador, con el objeto de que se adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.¹⁴

IV. El Sistema se replicará de igual forma a nivel local.

Reforma en materia de Transparencia.

Status: Reforma publicada en el DOF el día 7 de febrero de 2014¹⁵.

Temas centrales de la reforma:

1. Se dotó al Instituto de autonomía constitucional, al establecer en el artículo 6º se dispone que la Federación contará con un **organismo autónomo**, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

2. Se establece el Sistema Nacional de Transparencia:

- Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

- Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la Ley General.
 - Establecer criterios para la publicación de indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.
 - Desarrollar indicadores nacionales para medir a los sujetos obligados en el cumplimiento de los temas de información que les marca la Ley, así como para medir el grado de apertura de información que resulte de interés público.
 - Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los Servidores Públicos.
 - Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional, para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país.
 - Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable.
3. Se amplían las facultades del órgano garante

Prosiguieron reformas secundarias: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁶, publicada el 4 de mayo de 2015:

- a. Materializa el contenido y los alcances de la reforma constitucional.**
Instituye el **Sistema Nacional de Transparencia**.
Determina la **creación de una Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)**.
Concreta las **atribuciones del INAI**, sus competencias, así como su jurisdicción.
Especifica el **procedimiento de acceso a la información pública**, con lo cual deberá ser un mismo procedimiento en todo el país.
- b. Nuevos sujetos obligados:**
- Poder Ejecutivo
 - Poder Legislativo
 - Poder Judicial
 - Órganos autónomos
 - Partidos Políticos
 - Fideicomisos
 - Fondos públicos
 - Personas físicas y morales

- Sindicatos

La reforma constitucional y la expedición de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Implicaron el cambio de nombre del Instituto, que deja de ser federal y se convierte en nacional.

Artículos transitorios de la Ley General relacionadas con plazos de cumplimiento

- Cuarto. Lineamientos para el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo previsto en la presente Ley, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto (4 de mayo de 2015).
- Quinto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto (4 de mayo de 2015), para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.
- Cabe señalar que los estados de Coahuila y Chihuahua ya publicaron la armonización de su Ley local, y Jalisco está en proceso de publicarla.
- Duodécimo. El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales deberá emitir los lineamientos a que se refiere esta Ley y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Reforma en materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Status: La reforma se publicó en el DOF el 26 de mayo de 2015.¹⁷ Se encuentra aun legislando una *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*¹⁸, misma que encuentra en el Senado como cámara revisora. Temas centrales de la reforma:

- Endeudamiento responsable de entidades federativas y municipios;
- Ejercicio de los recursos asignados bajo los principios: de austeridad, racionalidad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Están en el Congreso de la Unión las discutiéndose las propuestas de *Ley Federal de Transparencia*, *Ley Federal de Archivos* y *Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de las autoridades*.

3. Alcances

Basados en el contexto anterior, se puede observar el nivel de complejidad y las vertientes temáticas de la fiscalía anticorrupción, puesto que se ve envuelto en un entramado jurídico complejo, básicamente por 3 razones que, en su conjunto, generan dicha complejidad en su estudio y discusión:

1. Por estar contemplado su fundamento legal, su participación y su regulación propia en cuerpos jurídicos diversos;
2. No todos los cuerpos jurídicos son derecho positivo vigente (por estar sujetos a un proceso legislativo aún; y no todos tienen una interrelación entre sí, es decir su creación no depende de la otra);¹⁹ y
3. Por lo reciente y novedoso del tema.

Combate a la corrupción.

La corrupción debe concebirse como un fenómeno connatural a la convivencia humana basada en reglas de conducta y de esta manera al estado de derecho en sus diferentes formaciones históricas como el Estado Democrático. Se trata de una práctica consistente en la realización de actos ilícitos o a la utilización de medios económicos o materiales de manera inapropiada para conseguir un beneficio personal.²⁰

La lucha contra la corrupción se debe basar en las técnicas de vigilancia y supervisión, rendición de cuentas, apertura y transparencia, mismas en la que se vean envueltos los esfuerzos de los ciudadanos, principalmente a través de grupos de la sociedad civil, de manera conjunta con las instituciones políticas y jurídicas; todo ello basado en las directrices de: separación de poderes, independencia de jueces y juzgados, elecciones libres y transparentes, así como medios de difusión independientes y una política pública justa y equitativa. Con un hondo sentido humanista y de protección a los derechos humanos.

El papel de la participación democrática en el control de la corrupción debe enfatizar sus caminos no sólo a la hacia la rendición de cuentas vertical, misma que llevan a cabo los ciudadanos por medio del voto, lo que generalmente falla como medio de control, sino hacia la rendición de cuentas horizontal, es decir a la supervisión y monitoreo que se hace desde el Estado por aquellos que tienen incentivo para hacerlo. Lo anterior, con el afán de protección de la misma participación ya que puede haber la posibilidad que ésta se vuelva corrupta cuando se utiliza para buscar acceso.²¹

El poder legislativo como institución más importante del Estado moderno, no sólo por la trascendencia de sus funciones, sino por la dimensión que representa en un Estado de derecho, puesto que el poder y la actividad del Estado están regulados por el derecho, contrarrestando todo poder arbitrario; por ello el parlamento como

ente electivo y representativo desarrolla la misión trascendental de legitimar al resto de los poderes del Estado y a los órganos que asumen su ejercicio, ya que representa la voluntad designada mediante elecciones libres y competitivas.

En este sentido debe combatir el autoritarismo y la injusticia prevaleciente en los regímenes políticos, atribuyéndoles, paulatinamente, la soberanía a los ciudadanos, resaltando el valor de la persona, principio y fin de toda organización social. Asimismo, debe realizar esfuerzos para la prevalencia del Estado de derecho, en donde la legalidad funja como el principio que rige la actividad gubernamental; con funciones específicas y complementarias para cada uno de los órganos del Estado, con lo que garantizará la libertad, sin la que no existiría la democracia, por ello, debe enarbolar el exponente fundamental de la democracia moderna, la existencia de un parlamento cuyos integrantes cumplan su función representativa, legislativa y de control, con independencia y autonomía.

El sistema jurídico de todo un país tiene su origen en el Poder Legislativo; la ley como máxima expresión de la voluntad popular es producida dentro del parlamento. Los legisladores determinan lo que es lícito o ilícito; establecen los órganos del Estado y su competencia; fijan los delitos y sus penas; ratifican los tratados internacionales; nombran funcionarios de los otros poderes; aprueban la actividad presupuestaria del Estado; imponen las contribuciones y autorizan los préstamos solicitados por el Ejecutivo; reglamentan las relaciones entre los particulares entre sí; protegen a grupos sociales específicos mediante disposiciones especiales; establecen los procedimientos para la resolución de controversias; entre otras cosas.²²

Legislación en materia de conflictos de interés, transparencia y rendición de cuentas

A partir del año 2000, en México se dio un impulso a la transformación institucional en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas. Las principales reformas se concentraron en tres grandes rubros: transparencia y acceso a la información; control y fiscalización de recursos públicos; y, régimen de responsabilidades de servidores públicos y profesionalización administrativa.

En el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, en 2002 se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y, en 2003 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) como órgano garante del derecho de acceso a la información a nivel federal.

En julio de 2007, se reformó el artículo 6º constitucional obligando a las dependencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) a acatar el “principio de máxima publicidad” que implica la mayor apertura ante una solicitud de información ciudadana, y otorga al IFAI la atribución de sancionar el incumplimiento de la ley a nivel federal.

En materia de control y fiscalización de recursos públicos, en términos cronológicos, se promulga la Ley de Fiscalización Superior, en el año 2000, que dio origen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Se le otorgó autonomía técnica y de gestión, así como de atribuciones para revisar el empleo de recursos públicos realizado por los tres Poderes de la Unión, órganos autónomos e instituciones públicas de todos los niveles de gobierno.

Por el lado del control interno, se creó la Secretaría de la Función Pública (SFP) en 2003, que se fortaleció con la inclusión de facultades rectoras para el diseño e implementación de la mejora administrativa y de la gestión pública como un componente toral. Para coadyuvar en la realización de su quehacer, la SFP cuenta con

organismos administrativos al interior de cada dependencia pública del Ejecutivo federal, los órganos internos de control (OIC). Las auditorías realizadas por la SFP, a través de los OIC, tienen un papel crucial en la detección de actos de corrupción, así como en la observancia de las normas de control y ejercicio de recursos por parte de los servidores públicos. Asimismo, la SFP realiza una labor importante de mejora de la gestión a través de la expedición de códigos de ética y conducta, leyes y mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas en materia de compras gubernamentales, contratación de obra pública, regulación de declaraciones patrimoniales, establecimiento de sanciones a servidores públicos y seguimiento a la implementación del Servicio Profesional de Carrera.

La expedición de nuevas leyes, la creación de sistemas de seguimiento y la puesta en marcha de plataformas digitales han sido necesarias para hacer operables las funciones encomendadas a la Secretaría de la Función Pública. Entre las reformas legales más importantes, se encuentran:

La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), cuyo objetivo es fortalecer este ámbito a través del establecimiento de infracciones administrativas a todos aquellos funcionarios que cometan actos ilícitos

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) para regular las compras y contrataciones gubernamentales realizadas por el gobierno federal para que éstas se acaten a principios de transparencia y eficiencia.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera, que introduce los principios de mérito e igualdad para acceder al servicio público. El objetivo de esta ley es garantizar el acceso a la administración pública de los funcionarios más aptos y capaces de ejercer su función, privilegiando el interés público y la profesionalización del servicio público.

La Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, establece sanciones a los particulares por incumplimientos de tipo contractual con el Estado en materia de compras públicas y por infracciones cometidas al participar en transacciones comerciales internacionales y en contrataciones de carácter federal.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establece un sistema de planeación y ejercicio de los recursos orientado a resultados, con lo cual se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR). Este

sistema de control hacendario y presupuestario, operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en coordinación con la SFP, impone indicadores que puedan dar cuenta de los avances en la gestión, así como de los resultados obtenidos en la operación de programas presupuestales y políticas públicas.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) para medir el desempeño e impacto de los programas sociales del país en la disminución de la pobreza y el combate al rezago social.

La Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la corrupción en la Administración Pública Federal y comenzó a operar el Programa Nacional de Combate a la Corrupción.

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC: 2008-2012). Sus objetivos estratégicos del Programa son: fortalecer una política de transparencia y rendición de cuentas; promover una mayor fiscalización de recursos públicos en la administración pública; impulsar una cultura de la legalidad y responsabilidad pública; consolidar la contraloría social y los mecanismos de coordinación interinstitucional para el combate a la corrupción (PNRCTCC, 2008).²³

No obstante, hasta ahora la política pública anticorrupción no ha logrado su propósito: articular las medidas de prevención, control y sanción de este fenómeno en una estrategia deliberada y coherente. Una política de este calado impone desafíos de coordinación entre diferentes instituciones y actores, ya que las funciones para restringir la corrupción no se concentran en una única institución o agencia. En cambio, en el caso mexicano, se registró una tendencia de reformas —algunas aisladas— al marco legal, para fortalecer los instrumentos de control de varias instituciones, principalmente en la gestión gubernamental.

Derivado del seguimiento a las recomendaciones de las convenciones anticorrupción se mantiene una agenda pendiente donde destacan: la necesidad de fortalecer la cooperación técnica entre los tres órdenes de gobierno para la efectiva implementación de las convenciones; fortalecimiento de normas jurídicas y códigos de conducta en temas relacionados con conflicto de interés; fortalecer la verificación de declaraciones de situación patrimonial; mejorar los sistemas de contratación de funcionarios y de adquisición de bienes y servicios por parte de los tres Poderes de la

Unión; promover la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión pública; y establecer legislación y mecanismos para proteger a denunciantes, testigos, peritos y víctimas.

Con las reformas legales que tuvieron lugar en el ámbito federal en la última década, se crearon normas jurídicas y surgieron instituciones relevantes que fortalecieron la rendición de cuentas y la labor de control de la corrupción en el país. No obstante, persisten retos en materia de coordinación entre sistemas de control, comunicación entre entes federales y locales, así como la promoción de una mayor participación de la sociedad civil en el monitoreo de la gestión pública. Los avances señalados en este apartado han sido implementados a nivel federal, por lo que el reto más importante es trasladar estas reformas y esta cultura de modernización institucional al ámbito local, debido a que es en los estados y en los municipios donde se registran los mayores niveles de opacidad y abuso de la función pública.

Se puede definir un discurso básicamente normativo sobre el conflicto de intereses en la política o la acción gubernamental en una democracia, pero tales elementos normativos, en la práctica, se enfrentarán a la realidad social de actores diversos, diferentes, en marcos de incertidumbre y con la constatación de que las organizaciones gubernamentales son manejadas en tales entretelones de la incertidumbre y de la acción estratégica de los actores.

El conflicto de interés es en la práctica una compleja interrelación entre intenciones, marcos institucionales, reglas y valores de seres humanos puestos en dilemas éticos en sociedades liberales. Así como los valores son fundamentales para establecer fines, en una sociedad plural, los valores pueden ser manejados en diversas maneras por las personas. El conflicto de interés es un asunto ético, de aprendizaje, de comprensión individual y colectiva de las situaciones donde el bienestar colectivo es afectado por la influencia de ciertas relaciones personales o materiales.

El conflicto de interés es un tema presente en el discurso que en este momento espera resolverse con un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Para que

cualquier sistema alcance su fin, hay que supervisarlos, conocer de él y vigilar su cumplimiento. En septiembre de 2014 se firmó la Alianza para el Parlamento Abierto en México entre el Senado, organizaciones de sociedad civil e IFAI. La Cámara de Diputados decidió no firmar, sólo testificar. Con ello los diputados federales no se comprometieron a adoptar ningún principio de parlamento abierto.

Los reglamentos de Diputados y Senadores establecen la obligación de informar sobre los conflictos de intereses. El artículo 8, apartado 1, fracción VI del Reglamento de la Cámara de Diputados refiere como obligación “Informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos”.

El artículo 10, apartado 1, fracción VII del Reglamento del Senado de la República establece como obligación “Informar al órgano camaral que corresponda de los asuntos competencia del Senado en los que tengan interés económico o beneficio personal y excusarse de participar en las gestiones, los trámites y los procedimientos relativos”.

La Cámara de Diputados eligió en el pleno un Consejo Ciudadano de Transparencia en 2012. Sin embargo, hay preocupación por construir un sistema nacional anticorrupción a más se exige cumplir con lo básico del funcionamiento interno de transparencia de los legisladores. En el mecanismo de rendición de cuentas, es indispensable pedir cuentas.

El esquema del conflicto de intereses debe ser elevado a rango constitucional, a fin de que los funcionarios no se nieguen a separarse del cargo al incurrir en ese concepto. Del proyecto sobre el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), aún faltaría la conclusión del proceso legislativo y la aprobación del marco legal secundario, lo que implica cambios en el entramado institucional que no se darán de manera inmediata.

El esquema vigente es herencia de la década de los 80, el cual básicamente tenía propósitos de control político mientras que, en la actualidad, existe una creciente exigencia de la sociedad para que los funcionarios públicos rindan cuentas. Resulta conveniente analizar el establecimiento de un “sistema de evolución patrimonial” que, protegiendo los datos personales, pudiera poner bajo escrutinio público un estimado del patrimonio, permitiría vigilar y en su caso identificar focos de atención.

El problema radica en que aún cuando durante los últimos 15 años se han creado y reformado normas e instituciones públicas dedicadas a la transparencia, el acceso a la información, el control y la fiscalización; no se ha logrado establecer un sistema articulado, coherente y completo para la rendición de cuentas y el combate la corrupción. Se requiere contar con un esquema de sanciones administrativas y penales, como parte de un sistema articulado de rendición de cuentas.

En el marco normativo se debe prever claramente el concepto del conflicto de intereses; incluida la definición de los tipos de conflicto de intereses que puede haber; es decir, potencial o real. Todos podemos tener intereses; lo cual es legítimo. Lo que se requiere es transparentar dichos intereses y excusarse cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

La Auditoría Superior de la Federación ha considerado necesario que todas las instituciones públicas cuenten con códigos de ética y conducta que incluyan los procedimientos formales para denunciar el incumplimiento de éstos; que se cuente con personal especializado en temas de administración de riesgos a la integridad y acciones de corrupción; que se fortalezca el papel de los órganos de auditoría interna como preventivos de actos irregulares en el sector público; debe existir la sensibilización por parte de los mandos superiores respecto de la ética e integridad, y que se desarrollen actividades de promoción de valores y fortalecimiento de la cultura de integridad.

Un sistema eficaz en materia de aplicación de responsabilidades, implica que la legislación que regula ese proceso en las entidades federativas y municipios es heterogénea y, en muchos casos, obsoleta y laxa. En este sentido se debe contar con un contexto político y jurídico que propicie la gestión autónoma e independiente de las entidades fiscalizadoras superiores locales, así como de las contralorías de los gobiernos estatales y municipales; la evaluación del gasto federalizado para conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos ejercidos. La implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, sobre todo en los municipios, ya que la ASF ha observado que en disposiciones sobre transparencia, (los estados) tienen un avance en la implementación de 68% y de 27%, los municipios. En suma, se requiere:

- ✓ Una política de Rendición de cuentas: esto se refiere a la posibilidad e intención de los gobiernos de mostrar hasta qué punto las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con objetivos claramente definidos y acordados.
- ✓ Una política de Transparencia: las medidas que toma el gobierno, así como sus decisiones y los procesos que llevan a las mismas, están abiertos en un nivel de escrutinio adecuado para ser objeto de revisión en otros sectores del gobierno o por la sociedad civil y, en algunos casos, instituciones externas.
- ✓ Una visión de Integridad: se refiere al uso adecuado de fondos, recursos, activos y atribuciones en el sector público, para los objetivos oficiales para los que se destinaron.
- ✓ Una práctica de eficiencia y eficacia: es la capacidad con la que el gobierno cuenta para generar productos públicos de calidad, incluyendo los servicios que se prestan a los ciudadanos, al mejor costo, y garantiza que lo ofrecido cumpla con las intenciones originales de los encargados del diseño de políticas públicas.
- ✓ Una capacidad de respuesta: el gobierno tiene la capacidad y la flexibilidad para responder con rapidez a los cambios en la sociedad, toma en cuenta las expectativas de la sociedad civil en la identificación del interés público general y tiene la voluntad de analizar su papel desde una perspectiva crítica.
- ✓ Una visión prospectiva: el gobierno está en posibilidad de prever problemas y temas a futuro, con base en los datos y las tendencias actuales y diseña políticas que toman en cuenta los costos futuros y los cambios previstos (por ejemplo, en los ámbitos demográfico, económico y ambiental).

- ✓ Un fuerte Estado de Derecho: el gobierno ejecuta las leyes, las regulaciones y los códigos de manera igual y transparente.

La transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones constituyen uno de los pilares del combate a la corrupción, en México se hacen grandes esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción, pero es necesario reforzar la lucha para erradicarla. Hoy se cuenta con instrumentos normativos nacionales e internacionales para erradicar esa práctica. A nivel nacional, se promulgó la reforma constitucional por la que se crea el Sistema Nacional de Anticorrupción como instancia de coordinación para prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para fiscalizar y controlar el uso de recursos públicos.

El Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), como integrante del Comité Coordinador de dicho Sistema, coadyuva en el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos. Lo anterior, implica garantizar que se dé a conocer el uso y destino de los mismos, mediante el derecho al acceso de la información, la transparencia proactiva y la atención de los recursos de revisión.

En este sentido, el Instituto colabora en la implementación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información y, en cumplimiento a la normatividad en materia de archivos, puede exigir que la información se entregue completa y a tiempo, todo ello una vez que se expida la *Ley Anticorrupción*, que definirá con mayor precisión sus funciones.

Esta normatividad nacional se complementa con otras acciones internacionales, como el *Acuerdo sobre Combate a la Corrupción y Prevención de Conflictos de Interés*, celebrado entre la Secretaría de la Función Pública y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el cual constituye un mecanismo de cooperación internacional, para erradicar la corrupción.

Normatividad secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción

Antes de hablar de una normatividad secundaria, será necesario establecer las causas de su necesidad:²⁴

1. *El desorden administrativo.* Una suerte de corrupción pasiva, profundamente distorsionadora, que pocas veces es tomada en cuenta y es aún menos medible, pero que está presente como una malformación cultural congénita en la mayoría de los Estados latinoamericanos.
2. *La impunidad* que ofrece el mundo internacional por los intereses nacionales, la falta de cooperación judicial y policial internacional, los paraísos fiscales y bancarios, y la errada aplicación del derecho de asilo.²⁵
3. *El macro-Estado.* Generalmente es una consecuencia de la cultura clientelar y centralista del Estado benefactor que abarca casi todas las responsabilidades para asegurar una distribución de los bienes, subalternizando cualquier idea de eficiencia.²⁶
4. *La discrecionalidad* o capacidad casi ilimitada del funcionario para decidir sobre cuestiones importantes que tienen una alta demanda o que son monopolio de la función pública. Generalmente es la consecuencia de una sobre normatización de un mismo asunto, del desconocimiento ciudadano acerca de sus derechos y/o de la permanente politización de la gestión pública.
5. *La ausencia*, o en todo caso, el incipiente desarrollo de una cultura fiscal (pago de impuestos). Se manifiesta de dos formas. Por una parte, el ciudadano sin ese arraigo cultural no llega a interiorizar la idea de que es contribuyente y ve al Estado como algo ajeno, lo que dificulta el desarrollo de la pertenencia, fundamental para concretar las auditorías sociales. La otra cara de la moneda es que un buen sistema de recaudación de impuestos permite ejercer el control sobre los flujos financieros, y facilita la detección de dineros de dudosa procedencia, incluso aquellos derivados del enriquecimiento ilícito cuando se recurre a la figura del testafarro.
6. *Las prácticas políticas tradicionales.* Una mezcla de tradiciones culturales, fallas institucionales, formas de hacer política y una tenue delimitación entre lo público y lo privado. El formato más conocido es el clientelismo, que consiste en el ofrecimiento de algún beneficio a cambio de apoyo político.²⁷
7. *La debilidad institucional*, que en América Latina puede estar acompañada de una frágil división de poderes o de un presidencialismo muy acentuado. En este sentido será importante establecer las falencias del Estado de Derecho, que permiten establecer una relación en los siguientes términos: a menor justicia, más impunidad y a mayor impunidad mayor atractivo

para la corrupción. Sin duda alguna que la capacidad de un sistema judicial para tramitar normalmente procesos de corrupción importantes e imponer sanciones ejemplarizantes es indispensable para la anticorrupción del futuro.²⁸

8. *La ausencia de servicios civiles* es una consecuencia de la debilidad institucional ampliada por el grado de interferencia política en la administración pública y las imprevistas crisis socioeconómicas latinoamericanas. Las principales manifestaciones son: bajos salarios, inexistencia del arraigo moral que genera la meritocracia, escasa motivación, deficiencias de seguridad social integral que hace que los jubilables puedan pensar en la corrupción para cubrir financieramente sus años de retiro y generalmente el desarrollo de afinidades y complicidades interpersonales para desplegar y encubrir sistemas paralelos de gestión (conocida como corrupción de engrase) en los servicios públicos.

9. *La ausencia de democracia*, de transparencia y de rendición de cuentas; los límites al libre tránsito de la información o a las libertades públicas, son causales destacadas de corrupción. En este campo, el rol de los medios de comunicación social en la lucha contra la corrupción reviste especial importancia, fundamentalmente desarrollando el llamado periodismo de investigación.

10. *A la pobreza* y la corrupción se les vincula, al punto que muchos han querido ver un paradigma en la relación mayor pobreza / mayor corrupción.

En conclusión, se impone una clara división entre corrupción y errores administrativos. Se trata de dos cuestiones totalmente diferentes porque los segundos son generalmente una consecuencia no deliberada, que no contiene elemento de manipulación para obtener beneficio, sino una clásica falta de apreciación o de formación que lleva a tomar la decisión equivocada.

Desafortunadamente, es un caso muy frecuente que junto al desorden administrativo, consume considerables recursos financieros que se le endosan indiscriminadamente a la corrupción; una estigmatización que en nada contribuye a una lectura inteligente del asunto, sobre todo porque esa apreciación ha sido desvirtuada con evidencias científicas que demuestran que la corrupción es una variable importante que incide en la gobernabilidad, pero no la determina.

El balance del Dictamen Anticorrupción emitido por la Cámara de Diputados, parece positivo y constituye el punto de arranque de los cambios indispensables para la construcción de un régimen integral y coherente de rendición de cuentas y combate a la corrupción en México.

Al día de hoy, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ha emitido la declaratoria de validez constitucional que establece el Sistema Nacional Anticorrupción en nuestro país, luego de que 24 estados de la República aprobaran la reforma constitucional propuesta. Ahora resta que el Poder Ejecutivo la promulgue y ordene la publicación- para su entrada en vigor.

El avance reseñado se debe -en gran medida- a la decidida participación de las organizaciones de la sociedad civil y especialistas expertos en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidad de servidores públicos, que colaboraron puntualmente en todo el proceso de seguimiento y aprobación de la reforma constitucional anticorrupción. Su colaboración y empuje sin duda fue determinante para que el documento alcanzara óptimos niveles de calidad y fuese aprobado pese a las resistencias políticas que se encontraron en el Congreso.

Ahora, se abre toda una nueva agenda de trabajo en la que múltiples actores (políticos, económicos, académicos y sociales) han de participar para materializar en la normatividad legal y en la práctica el Sistema Nacional Anticorrupción que nos hemos dado con rango constitucional. Son múltiples y de muy variadas características los temas que deberán ser abordados en el corto, mediano y largo plazo. Entre ellos, tenemos:

- La elaboración de las leyes anticorrupción y de responsabilidades de los servidores públicos.
- La reestructura y fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación y Fiscalía Anticorrupción para que puedan cumplir a plenitud las nuevas funciones y actividades que les han sido reconocidas constitucionalmente.
- El replanteamiento de la normativa, programas y actividades de control interno en la Administración Pública Federal.

- La revisión, análisis y modificación del actual modelo de servicio de carrera.
- La capacitación y certificación de auditores y titulares de los órganos de control en las mejores prácticas internacionales.
- La homologación de criterios (hoy dispersos y dispares) acerca de los tipos administrativos, los procedimientos disciplinarios y las sanciones aplicables.

Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México. La materia presenta escasos avances en las últimas décadas, muestra de ello son los ejemplos siguientes:

- a) Leyes de responsabilidad administrativa que admiten grandes márgenes de discrecionalidad (y por ende oportunidades de corrupción e impunidad);
- b) Autoridades de control que no cuentan con plena autonomía para sancionar a los servidores públicos sujetos a procedimiento;
- c) Disparidad de criterios en la aplicación de los preceptos legales por parte de las autoridades;
- d) Sanciones que muchas veces se sustentan más en criterios políticos que jurídicos, etcétera.

Es normal encontrar múltiples fallas en los procedimientos disciplinarios a cargo de los órganos de control de la Administración Pública Federal, como pueden ser:

- El indebido análisis de los elementos para la imposición de la sanción disciplinaria.
- La inadecuada valoración de las pruebas ofrecidas por los servidores públicos.
- La prescripción de las facultades para sancionar.
- El incorrecto sustento de las imputaciones y sanciones (en fundamentos de carácter laboral o penal).
- El desconocimiento de la jurisprudencia y tesis que interpretan la ley.
- La inclusión de artículos inaplicables en el fundamento jurídico.
- La falta de comparecencia del titular del órgano de control o de servidor público competente a la audiencia de ley.
- La emisión del citatorio a audiencia (y de otros acuerdos y diligencias) por servidores públicos incompetentes, etcétera.

Ante tales carencias, la exigencia de la responsabilidad administrativa en el país resulta endeble y, en consecuencia, parte importante del combate a la impunidad y a la

corrupción en México es también ineficaz. La misión u objetivo derivados de la reforma constitucional anticorrupción que fue aprobada, consistente en crear una *Ley General de Responsabilidades* con vigencia en todo el país pretende hacer homogéneo el complejo conjunto de conductas y omisiones (imprecisas y genéricas) que constituyen falta o infracción administrativas y redefinirlas de manera más clara y precisa.²⁹

Sin embargo, es necesario ir más allá de la sola conformación de una ley general, puesto no puede esperarse que un régimen de responsabilidades se agote en aspectos normativos. Así, nuestro régimen de responsabilidades puede integrarse -para su estudio- por los elementos siguientes:

- a) Normativo;
- b) Institucional (organizaciones y competencias);
- c) De criterios interpretativos)
- d) De políticas públicas; y, e) Procedimental.

La reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción en el mes de mayo del 2015, abrió la puerta para comenzar a atajar ese fenómeno que ha dañado nuestra democracia, que ha lastrado nuestra economía y ha profundizado la desigualdad social, que ha incrementado la violencia y que ha minado la confianza en las instituciones. Derivado de la reforma constitucional, en los próximos ocho meses deben escribirse, aprobarse y promulgarse:

- a) La ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación;
- b) La ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción;
- c) Las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- d) La ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones; y

- e) Las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto (de reforma constitucional) y en las leyes que deriven del mismo. Y además,
- f) El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el decreto.

Es preciso recordar que mientras este conjunto de legislación secundaria no sea aprobado y publicado, la Constitución prevé que:

continuará aplicándose la legislación (vigente) en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

En suma, el trabajo legislativo en los siguientes meses exigirá la promulgación de dos nuevas leyes generales, la emisión o reforma de tres leyes orgánicas y la adecuación de un número indeterminado de leyes federales vinculadas al Sistema Nacional Anticorrupción, incluyendo materias tan delicadas como las leyes que regulan la contratación de adquisiciones y de obra pública, o el otorgamiento de concesiones públicas, entre otras, además de las modificaciones posteriores que deben hacerse en las constituciones y las leyes de los estados y del Distrito Federal.

La normatividad secundaria debe tener su origen a partir de la *Ley General de Responsabilidades* y la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Es decir, deben redactarse, posteriormente, las leyes orgánicas que les darán capacidad de operación y, tras éstas, el conjunto de reformas secundarias destinadas a armonizar la organización y la fuerza jurídica del conjunto del Sistema. No es razonable escribir esas leyes sin seguir esa secuencia ni mucho menos diseñarlas de manera separada. Se debe operar

sobre la base de un nuevo sistema de responsabilidades administrativas y penales, con pesos y contrapesos suficientes para evitar la impunidad o el exceso de autoridad.

La puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción plantea así uno de los mayores desafíos legislativos que haya conocido la historia reciente del país, tanto por su dimensión como por su relevancia. Y ese trabajo de diseño y deliberación debe concluirse a más tardar en mayo del 2016, tal como lo ordena el texto de la Constitución Política de México. Razón por la cual, en este rediseño legislativo debe evitarse:

- ✓ La reproducción de la fragmentación de normas y de instituciones que ha sido, precisamente, una de las causas centrales de la impunidad y de un combate ineficaz de la corrupción en México.
- ✓ La utilización de este tema como argumento político de coyuntura y de que promuevan iniciativas aisladas sobre ese conjunto de leyes que, de no responder a un diseño coherente de política pública, perderá eficacia y podría conducirnos a un nuevo escenario de simulación.

Esta tarea se debe asumir con la mayor responsabilidad técnica y jurídica a partir de un compromiso público con el combate a la impunidad y la promoción de un diálogo compartido, serio y abierto con las organizaciones de la sociedad civil y con expertos nacionales e internacionales para construir las bases de política pública que, en su momento, habrán de desembocar en la confección del conjunto legislativo.

Puesto que si las leyes no guardan coherencia entre sí, a partir de un conjunto articulado en torno del núcleo duro de una política común, el esfuerzo de creación del Sistema Nacional Anticorrupción puede convertirse en una trampa.

La nueva *Ley General de Responsabilidades* debe definir con toda claridad los supuestos jurídicos que permitan prevenir, combatir y castigar la corrupción con eficacia, entendiendo:

- I. Que la corrupción sucede (salvo en muy contadas excepciones) a través de redes integradas por servidores públicos por sí mismos o con particulares, no sólo empresas y empresarios deshonestos, sino sindicatos, partidos políticos y poderes fácticos;

- II. Que esas redes se organizan para obtener un provecho personal, individual o colectivo, directo o indirecto, tangible o intangible, derivado del ejercicio de las atribuciones y/o del uso de los recursos otorgados a los servidores públicos, causando siempre un daño al patrimonio del país (por desviación de los fines, por apropiación de los recursos o por incumplimiento de los resultados) e impidiendo el ejercicio pleno de los derechos humanos;
- III. Que la evidencia de ese provecho ilícito no debe buscarse solamente en la formalidad de los procedimientos administrativos, sino en el enriquecimiento inexplicable, la desviación de los recursos o la alienación de las atribuciones en favor del patrimonio personal o de los intereses de los servidores públicos, sus allegados (incluyendo los grupos políticos a los que pertenecen) y/o los particulares coludidos,
- IV. Que no existen incentivos suficientes ni mecanismos de protección adecuados para que la sociedad ejerza una vigilancia social activa sobre la actuación de servidores públicos y sobre particulares deshonestos que actúan de manera contraria a derecho.³⁰

El Sistema Nacional Anticorrupción debe basarse en una nueva concepción jurídica que otorgue facultades expresas de investigación a los órganos internos y externos de auditoría, para identificar las redes de la corrupción y sus alcances, a partir de la evidencia de los beneficios obtenidos por quienes las integran. Por su parte, el sistema penal debe reformarse para precisar con tanta claridad como amplitud los tipos que pueden constituir delitos de corrupción y fortalecer las facultades de la nueva *Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción*.

En materia de responsabilidades administrativas, las reformas deben conducir a prevenir y, en su caso, a identificar y sancionar las redes de la corrupción, impidiendo —mediante multas severas e inhabilitación— que quienes las conforman puedan seguir medrando con las atribuciones, los recursos públicos o el tráfico de influencias; mientras que en materia penal, el resultado no puede ser otro que identificar y castigar los crímenes de corrupción, caso por caso.

La *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, como instrumento operativo de las nuevas normas de responsabilidades debe contener los siguientes elementos:

- a. las facultades de investigación de los auditores internos y externos —tanto en la Secretaría responsable de la materia, como en la Auditoría

- Superior de la Federación— para identificar redes de corrupción a partir de la evidencia disponible;
- b. la construcción honesta y eficaz de pesos y contrapesos entre las instituciones y las personas que formarán parte de la mesa rectora del sistema, incluyendo de manera destacada la participación de los ciudadanos; y
 - c. el diseño y la puesta en marcha de un secretariado técnico capaz de obtener y producir información sobre la materia, de emitir informes periódicos que den cuenta de los avances del sistema y de formular las recomendaciones de corrección de procesos e inteligencia institucional que deben ser su producto principal y a las que, obligadamente, tendrían que responder los sujetos obligados.

Los Comités de Participación Ciudadana, ya contemplados en la norma constitucional,³¹ deberán contar con funciones precisas para afirmar el control democrático de la autoridad, mediante una efectiva rendición de cuentas. Es necesario que la ley precise y regule las distintas formas actuales de participación ciudadana en el ejercicio de recursos públicos, para conformar sistemas de información eficaces que le den capacidades de incidencia a los usuarios de servicios públicos y a los derechohabientes de los programas de gobierno.

Además de lo señalado, es importante garantizar la existencia de un verdadero *Sistema Civil de Carrera* que elimine la captura política de los puestos públicos. Es fundamental contar con un sistema capaz de ejercer con independencia y capacidad técnica las nuevas atribuciones legales que contempla el andamiaje jurídico que integra el Sistema Nacional Anticorrupción.

*Mecanismos que fomenten la denuncia ciudadana ante actos de corrupción, observatorios
y contralorías ciudadanas*

Debido a la progresiva situación de deterioro de la política que se hace en materia de la denuncia ciudadana las instituciones siguen sin tener una visión general y completa de lo que significa la protección de la *vox populi*, no se respeta la autenticidad de los ciudadanos y se pierde la relación de armonía entre los distintos espacios públicos. Ahora bien, debido al papel pasivo de las administraciones e instituciones públicas, se ha generado una aquiescencia o impasibilidad de la ciudadanía. Las buenas Leyes de se ignoran o se vulneran, como se ignoran y se vulneran las Cartas y Convenciones Internacionales.

Sin embargo, también es verdad que muchas veces la conformidad ciudadana es fruto del desconocimiento, algunos de ellos simplemente se callan, no levantan su voz, por seguir contando con el favor del poder. Es por ello que uno de los cometidos más importantes del poder legislativo mexicano debe ser el fomentar en las personas, y por extensión en la sociedad, el espíritu crítico y libre que, siempre, debe de sostener a una auténtica democracia, para ello se proponen las siguientes actividades para la formación, información y denuncia ciudadana:

- a) Actividades de difusión pública: visitas y publicaciones. El buen futuro de cualquier pueblo pasa por la adhesión ciudadana que este tenga. Y para ello es necesario, primero, conocer. Que los ciudadanos conozcan, sepan, hablen de la función pública, conozcan los derechos y obligaciones a que están llamados los personajes que se encuentran en la esfera pública, tomen el tema como cotidiano, lo sientan suyo.
- b) Establecer las Jornadas sobre corrupción. Ello con intención de establecer una concienciación y sensibilización del tema, involucrando a instituciones y medios de comunicación.

La denuncia es la expresión de la participación ciudadana; por lo tanto, son preguntas orientadoras para este diagnóstico: ¿cómo se afecta la administración de un “buen gobierno” con la denuncia?, ¿La denuncia como acto de ciudadanía tiene riesgos para

la paz social?, ¿Cuáles son las implicaciones individuales y colectivas de la denuncia como expresión de la participación ciudadana frente a la corrupción?

La participación ciudadana está inscrita en el enfoque de desarrollo humano, acerca de la concepción de capacidades y derechos. Incluye la idea de agente, la capacidad de agencia, resaltando el papel de las personas como sujetos activos de derechos, más allá de la economía, en cuanto ciudadanos y destinatarios prioritarios de los beneficios del desarrollo. La expresión “agente” que permite posicionar al individuo o la institución para referirse a una persona que actúa en representación de alguna otra (dirigida quizá por un principal) y cuyos logros deben evaluarse a la luz de los objetivos de alguna otra.

Aquí no utilizamos el término “agente” en este sentido, sino en el más antiguo -y elevado- de la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos. El individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe mundial de desarrollo humano, tiene como uno de sus temas centrales la participación ciudadana, necesaria para asegurar que el desarrollo humano avance de maneras tanto productivas como sostenibles; además, identifica cuatro áreas específicas de enfoque para sostener el impulso del desarrollo: mejora de la igualdad, incluida la dimensión de género; dotación de voz y participación a los ciudadanos, incluidos los jóvenes; confrontación de presiones ambientales, y manejo del cambio demográfico.

La participación ciudadana es un derecho civil y político, que va más allá de elegir y ser elegido; es elemento clave de la democracia contemporánea y garantía para el ejercicio de los derechos; libertad constitutiva soporte práctico de la democracia. La democracia constituye un valor universal. Dicho valor incluye su importancia

intrínseca para la vida humana, su papel instrumental como generadora de incentivos políticos y su función constructiva en la formación de valores y en la comprensión de la fuerza y viabilidad de la afirmación de necesidades, derechos y deberes.

En este sentido, la democracia posee una importancia constructiva, además de su valor intrínseco para las vidas de los ciudadanos y de su valor instrumental en las decisiones políticas.

La participación está vinculada al concepto de ciudadanía, por cuanto es la posibilidad de que los individuos se sientan parte de una comunidad política mediante el libre ejercicio de sus derechos. En este orden de ideas, denunciar es un acto de ejercicio de ciudadanía y de democracia. Tiene un papel fundamental en la construcción de sujetos de derechos y de exigibilidad de los mismos, de concientización y reacción para su defensa.

Categorización de la denuncia:

➤ *Categoría inequidad:*

La denuncia puede tener efectos negativos sobre...

La pobreza es un condicionante para denunciar

➤ *Categoría desigualdad en las oportunidades.*

Denuncian más las pobres, o bien las personas en un momento de crisis económica se dejan influenciar por aquellos dedicados a actividades ilegales pero que recompensan con un incremento inmediato de dinero, buscando que se vea reflejado en el bienestar para su familia.

➤ *Categoría ciudadanía débil.*

Muchas veces se denuncia y bajo la mesa se concilia y vuelven luego para retirar la denuncia.

El reconocimiento de problemas sociales, como la corrupción, permite fortalecer las políticas públicas. Para ello la denuncia ciudadana es importante para hacer visible y pública esta problemática. De acuerdo con la percepción institucional, la denuncia tiene un riesgo frente a incentivar conductas pasivas, de ahí que el ejercicio ciudadano de denunciar tiene comportamientos diferentes, según el nivel socioeconómico: la pobreza, la desigualdad, la violencia y otros problemas sociales, pero mientras siempre no se cuente con la participación de todos actores de la sociedad que están

preocupados por su propio bienestar, por alcanzar metas y proyectos individuales, o cubrir máximo a sus seres más cercanos, no cumpliremos nuestras metas.

Los ciudadanos no identifican que para mejorar la calidad de vida, toda persona, debe propender primero por mejorar las condiciones de su comunidad, las cuales también le son beneficiosas a él y a su familia. La corrupción es otra de las actividades que hacen ineficaces el sistema de justicia, la gestión pública y la administración del estado y sus recursos; son muchas las acciones y estrategias de los jefes de estado para combatir la corrupción.

Las denuncias ciudadanas debe de determinarse como el mecanismo utilizado por la sociedad civil para denunciar el incumplimiento de su legislación por parte de los gobiernos. El mecanismo tiene como objetivo ofrecer a los ciudadanos un foro gracias al cual es posible presionar a los gobiernos nacionales para verificar que estén cumpliendo con la legislación. Dicho proceso debe venir de la mano de los mecanismos de resolución de controversias y ha sido motivo de amplia discusión en los ámbitos académicos, políticos y sociales.

Las organizaciones de la sociedad civil, por ende, tienen un papel no solamente de “vigilante” (*watchdog*) sino, en ocasiones, de informador y proveedor de datos para la toma de decisiones consensadas con los gobiernos. El análisis del uso tan diverso del mecanismo de denuncias permite explorar una variedad de comportamientos en materia de política nacional tanto en los denunciantes como de los agentes objeto de la denuncia.

Teóricamente, las denuncias ciudadanas pueden verse como una aplicación del modelo del efecto *boomerang*, como una herramienta para “avergonzar” al político o como un componente de un sistema institucional de revisión o de implementación de una ley, de su cumplimiento o de su efectividad, como un esquema de presión suave, no vinculante, o “sin dientes”.

Pero la gran realidad de las denuncias ciudadanas es que, contra lo que se pudiera pensar, han servido para fortalecer los lazos de colaboración entre

organizaciones de la sociedad civil en América Latina e incluso algunas peticiones han sido iniciadas ante organismos internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El mecanismo de las peticiones ciudadanas ha sido objeto tanto de estudio como de debate sobre su efectividad o ineffectividad, un gran número de autores presuponen las formas en las cuales el mecanismo se puede fortalecer, pero sin fundamentar dichas mejoras sugeridas en un análisis empírico. Por el contrario, la gran mayoría de los estudios publicados sobre las denuncias ciudadanas en materia de cumplimiento de legislación son de tipo legalista y teórico, en donde se presentan experimentos de pensamiento (*thought experiments*) en forma de propuestas que presuponen, en primer lugar, que tiene el poder ejecutivo para implementar los cambios, y en segundo lugar, que los gobiernos tienen la voluntad política para implementarlos.

Sin embargo, para que este tipo de transformaciones sugeridas se implementen, uno de los cambios más importantes que tiene que ocurrir es que México decida tomar al mecanismo de denuncia ciudadana como aquello para lo que estaba diseñado desde el principio: como una herramienta para fortalecer la colaboración entre los gobiernos y sus sociedades civiles en la búsqueda de la protección contra la corrupción y el “buen gobierno”.

Las denuncias ciudadanas son presentadas generalmente por miembros de la sociedad civil. En la práctica, a pesar de que el diseño del mecanismo indica que es posible que cualquier ciudadano(a) presente una denuncia, solamente un grupo pequeño de organizaciones de la sociedad civil tiene realmente la capacidad instalada (tanto en recursos humanos como en experiencia legislativa y acumulación de conocimientos sobre la normativa jurídica) para presentar un expediente robusto de reclamo sobre el cumplimiento de las leyes.

Este elemento (la capacidad instalada y la construcción de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil que tienen intereses ciudadanos) se olvida

frecuentemente en las discusiones políticas, en particular en aquellos foros en los cuales se argumenta vehementemente que las organizaciones activistas pueden (y en ocasiones, en forma normativa, se les insta a que “deben de”) presentar denuncias ciudadanas.

El proceso de presentación de peticiones no es sencillo, gratuito ni tampoco deja de tener barreras de entrada sustanciales. Por el contrario, presentar una denuncia ciudadana conlleva el consumo de una cantidad de tiempo importante, inversión de recursos tanto materiales como humanos, la investigación de los detalles del caso en particular, y el ejercicio de un grado sustancial de paciencia, ya que el proceso es lento, tardado y en ocasiones, terriblemente abrumador para organizaciones cuyo tamaño no les permite tener personal que pueda hacerse cargo de llenar y verificar todos los requisitos que establecen para la presentación de la denuncia. En este sentido, también se debe evaluar el mecanismo de denuncia ciudadana:

- ❖ El primer elemento es la falta de instrumentación vinculante. El proceso no tiene demandas como tal y, por ende, se considera que no tiene “dientes”, esto es, un instrumento del derecho “suave” o *soft law*, mismo que no tiene naturaleza vinculante y por tanto no puede hacerse cumplir con la misma firmeza, ya que no existen agentes que puedan hacer uso de un fundamento canónico legal contra el cual establecer una sanción por el incumplimiento. Lo que produce que el cumplimiento sea laxo.
- ❖ El segundo elemento de crítica del mecanismo es la falta de implementación y monitoreo de los expedientes de hechos por las partes. De nada sirve que exista un mecanismo muy bonito de denuncias ciudadanas sin que realmente tenga algún proceso diseñado para verificar que los expedientes de hechos tengan un impacto específico sobre la forma en la cual se cumple (o no) la legislación.
- ❖ El tercer elemento de crítica es la injusticia inherente del proceso, tanto sustancial como procedimental. Tanto el diseño del proceso como la implementación demuestran que existe injusticia procedimental, en primera instancia porque los gobiernos tienen dobles papeles: son los “blancos” de las denuncias y, al mismo tiempo, mantienen un gran poder sobre cómo se lleva a cabo el proceso decisorio a lo largo de la trayectoria histórica de la denuncia.
- ❖ Adicionalmente, es importante hacer notar que hay un cuarto elemento que constituye una de las críticas más agrias al proceso de las

denuncias ciudadanas: es sumamente tardado, y conlleva un esfuerzo extraordinario para quienes participan en el mecanismo de presentar una petición ciudadana.

El diseño del mecanismo de denuncia pretende establecer una herramienta para fortalecer el cumplimiento de la legislación y evitar la corrupción de los gobiernos. Lo que se fortalecería con la adecuación del proceso a partir de la perspectiva de los derechos humanos, lo que implica establecer mecanismos para hacer valer dichos derechos.

Elementos legislables en materia de denuncia ciudadana y sistema Nacional Anticorrupción:

- ✓ Un Estatuto anticorrupción
- ✓ Crear un Programa de Lucha contra la Corrupción, que comprenda dos frentes de acción: promover la prevención con participación ciudadana y fortalecer las acciones de control y sanción mediante la coordinación interinstitucional.

Estos elementos podrían lograr que los castigos sean más severos, incentivándose además la participación y veeduría ciudadana en los procesos de administración pública. A través de la historia son muchos los hechos que lamentar y muchas las acciones que han perseguido una actuación transparente de los funcionarios públicos.

El sentir que la legalidad no aporta a la solución del conflicto cuando se evidencia que la misma Constitución protege a las personas que vulneran las leyes, derechos humanos concebidos como permisivos y favorables a los victimarios, desconociendo casi que por completo a las víctimas; la pena más estricta contemplada, puede ser evadida cuando se cuenta con suficiente dinero para pagar abogados muy capaces, que conocen las debilidades del sistema de justicia y lo convierten en fortalezas para sus clientes.

Con todos estos antecedentes es comprensible la actitud generalizada del ciudadano de desconfiar de todas las entidades públicas ligadas con el Estado,

haciendo que no se movilice activamente con las estrategias presentadas por la directriz gubernamental. Para lo cual se sugiere el siguiente plan de acción:

- *La participación de los vecinos.* Evaluar el carácter participativo de los vecinos en la gestión de los asuntos ciudadanos, enfocando los pasos hacia una Asamblea Comunitaria o Consejo Abierto;
- *Comunidad frente a oligarquías.* La ancestral tradición comunitaria, comprometida en la solución de los asuntos correspondientes al bien común de la república ciudadana, lo que podría propiciar para ello la celebración de numerosas y variadas asambleas de ciudadanos, donde se pueda discutir y acordar soluciones a los problemas comunes. Tan arraigada estaba la conciencia participativa para la defensa comunitaria de sus tierras, leyes y costumbres, que pese al imparable ascenso político de las elites de poder y el acaparamiento por ellas de los órganos de gobierno municipales, éstas debieron, aunque contrariadas, aceptar en sus cabildos la presencia de “la voz de la comunidad”.
- *Elección exclusiva por la comunidad.* La conformación y elección de este organismo debe enfocarse exclusivamente a la ciudadanía o colectivo vecinal. Elegido por la comunidad ciudadana en calidad de portavoz y defensor, deberá prestar singular atención a lo que podríamos considerar los fundamentos jurídicos constitutivos del bien común, especialmente, en los hábitos participativos en la acción de gobierno. Sus constitutivos materiales, términos, sistema defensivo ciudadano, sistema tributario, etcétera exigirán la adecuada defensa frente a los ataques interiores o exteriores. El defensor de la comunidad libraré pleitos y pondrá en funcionamiento, al margen del sistema judicial, todas aquellas acciones que sean necesarias para la integridad de los bienes e intereses de todos los vecinos.

La realización del principio básico de su actuación —búsqueda del bien común—, debe proyectar su actividad en diferentes esferas: La integridad de los términos jurisdiccionales; recaudación de rentas y su posterior destino; bienestar de los ciudadanos, mediante la buena administración pública; fomento del libre comercio; atento seguimiento al proceder del gobierno ciudadano: cumplimiento de los deberes de los regidores, lucha contra la corrupción administrativa, reclamación de una eficiente y rápida administración de justicia para todos los vecinos.

Detección de procesos administrativos públicos propensos a corrupción

Promover y facilitar el ejercicio del derecho ciudadano de participar en la definición e instrumentación de políticas públicas, la transparencia de la Gestión Pública, del ejercicio del gasto y de la recaudación de ingresos y en la evaluación del desempeño de los Servidores Públicos. A partir de una serie de *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Procesos que pueden ser propensos a corrupción, a partir de estos se identifican riesgos de corrupción. Riesgos según proceso:

Direccionamiento Estratégico

- Concentración de autoridad o exceso de poder.
- Extralimitación de funciones.
- Ausencia de canales de comunicación.
- Amiguismo y clientelismo.

Financiero

- Inclusión de gastos no autorizados.
- Inversiones de dineros públicos en entidades de dudosa solidez financiera, a cambio de beneficios indebidos para servidores públicos encargados de su administración.
- Inexistencia de registros auxiliares que permitan identificar y controlar los rubros de inversión.
- Archivos contables con vacíos de información.
- Afectar rubros que no corresponden con el objeto del gasto en beneficio propio o a cambio de una retribución económica.

De información y documentación.

- Concentración de información de determinadas actividades o procesos en una persona.
- Sistemas de información susceptibles de manipulación o adulteración.
- Ocultar a la ciudadanía la información considerada pública.
- Deficiencias en el manejo documental y de archivo.

De investigación y sanción.

- Fallos amañados.
- Dilatación de los procesos con el propósito de obtener el vencimiento de términos o la prescripción del mismo.
- Desconocimiento de la ley, mediante interpretaciones subjetivas de las normas vigentes para evitar o postergar su aplicación.
- Exceder las facultades legales en los fallos.
- Soborno (Cohecho).

De actividades regulatorias.

- Decisiones ajustadas a intereses particulares.
- Tráfico de influencias, (amiguismo, persona influyente).
- Soborno (Cohecho).

De trámites y/o servicios internos y externos.

- Cobro por realización del trámite, (Concusión).
- Tráfico de influencias, (amiguismo, persona influyente).
- Falta de información sobre el estado del proceso del trámite al interior de la entidad.

De contratación (como proceso o los procedimientos ligados a éste).

- Estudios previos o de factibilidad superficiales.
- Estudios previos o de factibilidad manipulados por personal interesado en el futuro proceso de contratación. (Estableciendo necesidades inexistentes o aspectos que benefician a una firma en particular).
- Pliegos de condiciones hechos a la medida de una firma en particular.
- Disposiciones establecidas en los pliegos de condiciones que permiten a los participantes direccionar los procesos hacia un grupo en particular, como la media geométrica.
- Restricción de la participación a través de visitas obligatorias innecesarias, establecidas en el pliego de condiciones.
- Adendas que cambian condiciones generales del proceso para favorecer a grupos determinados.
- Urgencia manifiesta inexistente.
- Designar supervisores que no cuentan con conocimientos suficientes para desempeñar la función.
- Concentrar las labores de supervisión de múltiples contratos en poco personal.

- Contratar con compañías de papel, las cuales son especialmente creadas para participar procesos específicos, que no cuentan con experiencia, pero si con músculo financiero.

MEDICIÓN DEL RIESGO A PARTIR DE SU IMPLEMENTACIÓN:

- ✓ *Calificación del Riesgo.* Se determina una calificación para analizar la probabilidad de ocurrencia.
- ✓ *Promedio de Vulnerabilidad:* Suma de todos los riesgos evaluados divididos por el número de riesgos.
- ✓ *Racionalización de Tramites:* Se evalúa si dentro del procedimiento evaluado hay trámites internos y externos.
- ✓ *Rendición de Cuentas:* Se analiza si en el procedimiento evaluado hay rendición de cuentas directamente o indirectamente.
- ✓ *Atención al Ciudadano:* Se evalúa si en los procedimientos evaluados tiene atención al ciudadano indirecta o directamente.

La corrupción está inmersa en la vida de millones de mexicanos: desde la mordida a cambio de evitar la infracción de tránsito hasta la recompensa económica a un funcionario para agilizar un trámite, o la asignación de proyectos de infraestructura en medio de procesos licitatorios difusos, forman parte de un inventario interminable de actividades en que se encuentra presente la corrupción en el sistema gubernamental.

Este problema no parece tener solución en México. Los sectores empresarial y gubernamental se encuentran en el ojo del huracán ante la exposición de casos de corrupción que ponen en peligro la llegada de nuevas inversiones y el desarrollo del país. En 2014, México obtuvo 35 puntos de 100 posibles en la evaluación del Índice de Percepción de la Corrupción, en que ocupa el lugar 103 de 175 países considerados por *Transparencia Internacional*.

Esta posición representa una de las peores percepciones de corrupción a nivel mundial. Razón por la cual es de vital importancia darle el seguimiento al tema de la corrupción y tomarlo con seriedad, y si bien la solución para este flagelo no está en el corto plazo, sí se encuentra en la instrumentación de medidas correctivas, con la

creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se busca, desde las leyes, desincentivar el uso de estas conductas delictivas desde la propia administración federal.

La solución a la corrupción podría surgir del acuerdo entre sociedad y gobierno para denunciar los actos ilícitos sin temor, ya que, la peor forma de corrupción es la impunidad. La urgencia de aplicar soluciones es vital para la salud del país. En la medida que le hemos estado aplicando remedios al paciente, ya se ha hecho inmune a los medicamentos contra la corrupción.

Hay que buscar nuevos medicamentos, es decir, una metodología para la cual el paciente ya no sea resistente. Un antibiótico fuerte es la modificación de la ley, pero también es importante reconocer que el gobierno no lo puede hacer solo; debemos entender que el gobierno no tiene la capacidad de investigación ni recursos humanos o financieros para atacar un problema sensible como éste. Las instituciones del Estado que combaten la corrupción en el país casi han duplicado el gasto para acabar con este mal en la última década, mientras que la percepción de la sociedad es que la problemática avanza.

El Sistema Nacional Anticorrupción contempla un Comité de Participación Ciudadana integrado por 5 mexicanos distinguidos que se encargarán de vigilar, junto con las autoridades, los intereses de la ciudadanía, y convierte a la Auditoría Superior de la Federación en el máximo órgano de fiscalización de los recursos públicos.

Disciplina financiera de las entidades federativas y sus municipios

Para establecer un sistema de finanzas estatales y municipales “sanas”, se deben establecer dos esferas, por un lado la política, que tiene reservada la definición de los ejes de acción, es decir la formulación de políticas; y por otro, la administración, que se encarga de una serie de tareas específicas que deben ser cumplidas de manera rutinaria, es decir, la implementación de las políticas, delimitando así el ámbito de la burocracia estatal.

El fundamento principal de tal división consiste en la necesidad de despolitizar la administración dado que se acusa a la política de utilizar la administración en beneficio del partido que llega al poder, haciendo uso indiscriminado de los cargos públicos, por medio del patronazgo político y la corrupción.

Con la intención de evitar una política, vista desde el punto de vista del “desorden” (competencia, y la ausencia de una estructura de dirección), emerge la administración como el lugar del orden y la regularidad, alejada de la política para concentrarse en su actividad de ejecución de las decisiones tomadas en aquel nivel.

El municipio es una organización compleja, que plantea renovados retos a la capacidad de sus participantes, especialmente a los del gobierno, para ser conducida a buen puerto. Para ello se deben fijar medidas que eviten un desequilibrio financiero:

- 1) Hacer un sintético paneo histórico acerca de los rasgos de identidad organizacional del Municipio, identificando especialmente aquellos referidos a la cultura financiera municipal.
- 2) Caracterizar el régimen municipal en México.
- 3) Abordar el funcionamiento del área financiera municipal mediante un enfoque sistémico, para determinar “cómo funciona” el fenómeno: objetivo, decisiones financieras básicas y características principales de los elementos integrantes del subsistema.
- 4) Introducir el concepto de “riesgo de desequilibrio y crisis financiera” e identificar los factores que hacen a ese riesgo.

- 5) Analizar el paradigma del equilibrio financiero.
- 6) Revisar el método legal de determinación del Resultado Financiero del Ejercicio en los municipios de México.
- 7) Analizar las medidas del Gobierno Estatal para detener la epidemia de déficit municipal.
- 8) Hacer una propuesta de medición del grado de desequilibrio y crisis financiera, habida cuenta de las limitaciones técnicas de la cuenta del Resultado Financiero del Ejercicio para satisfacer ese objetivo.
- 9) Elaborar un portafolio de los principales indicadores de la calidad de la gestión financiera.
- 10) Aplicar los desarrollos señalados en los números 8 y 9 a los municipios seleccionados.

A nivel estatal, los municipios mexicanos han sido víctima del flagelo de la corrupción durante muchos años, la cual se ha manifestado en diversas modalidades que básicamente comprenden los delitos contra la administración pública, los mecanismos de captura del Estado, y en general las fallas de la administración pública que causan menoscabo de los recursos públicos.

Para solucionar este problema, al igual que la falta de ética de lo público, se deben de legislar en las legislaturas locales diversos instrumentos que coadyuven a la erradicación de la corrupción, tales como: *Códigos de Buen Gobierno*; *Normas de Ética y Transparencia*; contar con un *Programa Nacional de lucha contra la Corrupción*, donde se vean involucradas las instituciones nacionales, tales como la Procuraduría General de la República, la Auditoría Superior y las de nueva creación, a partir de la reforma del Sistema Nacional Anticorrupción, ya sea actuando de manera conjunta o independiente, instaurando acciones para contrarrestar las prácticas de corrupción.

Es indispensable que todos los organismos y las actividades encaminadas a este fin estén sincronizados y existan esfuerzos de cooperación mancomunada y de manera continua. Además se requiere que exista actitud de las personas, especialmente quienes tienen la potestad de gobernar o tomar parte en las decisiones de aplicación de los recursos públicos, mediante el acatamiento de las normas e instrumentos que en teoría permitirían un mejor control de la denominada “cosa

pública”, con el fin de que se dé un manejo más óptimo a los bienes públicos, especialmente aquellos destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En este sentido, se debe actuar desde los niveles federal, estatal, municipal y multinivel: acompañamiento de la sociedad civil en la redacción de leyes secundarias sobre el tema, homologación de códigos penales para delitos de corrupción, uso de herramientas digitales para reducir discrecionalidad y trámites en ventanilla, así como la persecución de oficio para delitos de corrupción, y prohibir uso de dinero en efectivo en actividades gubernamentales.

Los procesos de responsabilidad fiscal persiguen el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal. Por ello obligan al pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

El control fiscal que se busca debe orientarse hacia cuatro labores esenciales que son: *el control fiscal micro*, realizado mediante las auditorías; *el control fiscal macro*, por medio de análisis de políticas públicas y estudios sectoriales; *los procesos de responsabilidad fiscal* y *la promoción de la participación ciudadana*. Todo orientado acorde a las siguientes estrategias:

- ✓ *Plan General de Auditoría*, que contiene la programación anual de las auditorías, con base en lineamientos de políticas macroeconómicas incidentes por sectores, resultados de la medición del riesgo institucional y de auditorías anteriores a los sujetos de control, complejidad de las entidades auditadas y otras evaluaciones.
- ✓ *Celebración de planes de mejoramiento* con los sujetos de control fiscal, para subsanar o corregir hallazgos negativos de orden administrativo que hayan sido identificados en ejercicio de la Auditoría Gubernamental.
- ✓ *Constitución del Comité de Vigilancia y Seguimiento* a los recursos del Sistema General de Participaciones, especialmente destinados a salud y educación.
- ✓ *Audiencias públicas* para combatir la corrupción en México a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y del capital social.
- ✓ *Actividades de Participación Ciudadana*, fomentando el control fiscal participativo mediante la articulación del control ciudadano y el control

fiscal, atendiendo actividades de formación, divulgación y conformación de comités de vigilancia ciudadana.

- ✓ *Publicación de políticas públicas de contratación* por parte de las entidades vigiladas, para evitar el direccionamiento indebido de contratos.
- ✓ *Fortalecimiento del sistema de denuncia ciudadana* mediante seguimiento en línea.
- ✓ *Descongestión de procesos de responsabilidad fiscal* para evitar la prescripción.
- ✓ *Fortalecimiento de la función de advertencia*, para reaccionar de manera inmediata frente a casos que puedan implicar graves riesgos al patrimonio público.
- ✓ *Creación de un grupo elite* con funciones especiales de policía judicial, para fortalecer el valor probatorio de las pruebas en desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal.
- ✓ *Fortalecimiento e implementación del sistema de control interno.*
- ✓ *Coordinación del control fiscal* con entidades de control territorial mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal;
- ✓ *Convenios interinstitucionales* de información, cooperación y utilización de bases de datos para mejorar la investigación y sanción en los procesos de responsabilidad fiscal;
- ✓ *Creación de un Sistema de información para la Contratación Estatal;*
- ✓ *Creación del Sistema Integrado de Información de Gestión Pública*, para consolidar resultados de evaluaciones de control interno, riesgo institucional, dictamen, hallazgos y procesos administrativos sancionatorios;
- ✓ *Fortalecimiento de las relaciones técnicas* con el Congreso de la Unión, aportando los informes de ley (Auditoría al Balance, Informe Social, evaluación del Plan Nacional de Desarrollo e Informe del Medio Ambiente), como también los resultados del seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones y las Regalías; análisis de políticas públicas y respuestas a solicitudes y requerimientos del Congreso.
- ✓ *Cooperación interinstitucional* entre la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General Anticorrupción para combatir prácticas corruptas.

Elaboración de códigos de ética a todos niveles

La ética es la disciplina argumentativa que busca fundamentar racionalmente lo que debemos hacer para lograr el perfeccionamiento de cada ser humano, de cada organización y del conjunto de la sociedad. La ética no se ocupa de lo que se “puede” o “podría” hacer desde el punto de vista técnico, legal, económico, social, cultural, etcétera, sino que tiene como meta fundamentar lo que debemos hacer para que la persona sea respetada en su dignidad y la organización logre las finalidades propias de su identidad, contribuyendo al bien de sí misma y del conjunto de la sociedad.

La ética se ocupa de formular cuáles son los valores, principios y normas que garantizan que, tanto el ser humano como las organizaciones en las que éste se desempeña, logren producir el máximo bien posible y minimizar cualquier perjuicio que pueda causarse a la persona, a las organizaciones o al conjunto de la sociedad. En este sentido, la ética es parte esencial de la filosofía de la función pública porque indica a sus miembros el sistema de valores que permite discernir conductas de diversa jerarquía o rango moral.

Ubicar así, en un extremo, las que se consideran obligatorias e imprescindibles; en el medio, las que se consideran óptimas o deseables; y en el otro extremo, las que se consideran prohibidas o reprobables porque degradan o perjudican a la persona, a la organización o al conjunto de la sociedad.

Códigos de conducta. La conducta de los funcionarios públicos. Las funciones y obligaciones de los funcionarios públicos deben estar claramente definidas en las leyes o en manuales administrativos. En base a tales funciones, el desempeño y conducta de los funcionarios deben ser evaluadas periódicamente, fundándose en los criterios de mérito, equidad y aptitud. Se deben aplicar códigos de conducta que ayuden a identificar situaciones de riesgo en las que se produzcan conflictos de intereses, con el fin de ofrecer alternativas o anticipen medidas para evitarlos, tales como la excusación y la denuncia. Esta última a partir de instancias jerárquicas independientes.

Ahora bien, una de las funciones de un Código de Ética es la de informar a los involucrados y establecer criterios de discriminación entre distintos tipos de conductas (prohibidas, deseadas, óptimas y obligatorias), de esta manera los códigos que se elaboren deben integrar ciertos patrones que responden a la moralidad de la función pública para explicitar, a partir de ellos, las normas éticas que se deben considerar válidas, y son:

- ✓ Patrones respecto a la forma de ejercer y/o de distribuir el poder.
- ✓ Patrones respecto a las metas y propósitos de máxima importancia que se quieren alcanzar en la organización.
- ✓ Criterios y perfiles de selección del personal considerado “deseado” o “ideal” (sean directores o subalternos).
- ✓ Patrones para exigir y distribuir los esfuerzos, las cargas y/o las recompensas en los diversos estratos laborales.
- ✓ Patrones para establecer las sanciones por faltas cometidas y los premios por logros alcanzados.
- ✓ Patrones para valorar y respetar los acuerdos internos y las leyes externas.
- ✓ Patrones para valorar y respetar la dignidad de las personas.
- ✓ Patrones para contribuir al bien común de la sociedad.

De estos patrones éticos “de fondo” que conforman la “moralidad” del gobierno, surgen temas concretos y particulares. A su vez, los patrones de moralidad inciden en la manera en que se resuelven las temáticas siguientes:

- *Bien común.* Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad. El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.
- *Integridad.* El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público

fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

➤ *Honradez.* El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

➤ *Imparcialidad.* El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

➤ *Justicia.* El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público. Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

➤ *Transparencia.* El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

➤ *Rendición de cuentas.* Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

➤ *Entorno cultural y ecológico.* Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos. Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

➤ *Generosidad.* El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa. Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en

plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

- *Igualdad.* El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política. No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.
- *Respeto.* El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.
- *Liderazgo.* El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito. El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones

Independencia de órganos autónomos.

Los órganos autónomos e independientes son aquellos órganos, entidades, comisiones o agencias estatales sin personería jurídica que se agrupan en organizaciones del poder público —la organización fiscalizadora o de control y la organización electoral— y que operan al lado de las Ramas del Poder Público, o de instituciones con personalidad jurídica de derecho público, que sin pertenecer a ninguna de las Ramas ni Organizaciones del Poder Público, gozan de un determinado grado de autonomía e independencia, como es el caso del Banco de México.

En cada caso, la misma Constitución Política los crea o les da el tratamiento constitucional que determina su régimen jurídico. Lo que significa que la Constitución Política abandonó la estructura tripartita del poder, concebida desde los albores del Estado moderno, y ha dado un paso más allá, para crear nuevas organizaciones y nuevos órganos autónomos e independientes que se encarguen del cumplimiento de otras funciones del Estado.

Su campo de acción se enmarca básicamente, en áreas sensibles a la intromisión de las Ramas del Poder Público o de los principales sectores económicos de la comunidad, para lo cual se requiere de la aplicación del principio de imparcialidad o neutralidad en sus decisiones. Igualmente, se han instituido para aquellas áreas económicas o sociales (como la prestación de servicios públicos o la garantía y protección de los derechos fundamentales) que por su complejidad, vulnerabilidad y avances tecnológicos, exige de conocimientos técnicos y especializados. Sus funciones pueden ser de regulación, reglamentación, de gestión de determinados servicios públicos, de control o de defensa de derechos fundamentales.

En todo caso, son entidades sin o con personería jurídica, de derecho público, creadas por la Constitución o con sujeción a ella por la Ley, que no pertenecen a ninguna de las tradicionales ramas del poder público, entre ellas la del Poder Ejecutivo, por lo que no dependen de las orientaciones, decisiones o directrices

de la suprema autoridad administrativa ni están adscritos o vinculados a ninguna dependencia de la administración en términos de jerarquía.

Pese a todo lo anterior, y por el hecho de gozar de autonomía e independencia, así como por tener funciones separadas, no por ello deben desatender al principio de colaboración armónica que debe predicarse de tales órganos así como de los que integran las Ramas y Organizaciones del Poder Público, en el cumplimiento de los fines que rigen para la función administrativa y dentro de los principios que la orientan, en orden al cumplimiento de los cometidos estatales.

Adicionalmente y por regla general, se trata de órganos en cuyos mecanismos de dirección sus miembros pueden o no ser nombrados por el ejecutivo, sean ellos de carácter colegiado o no, y por un período determinado, sin que por ello pueda considerárseles de libre nombramiento y remoción, ni tampoco dependientes del mismo, toda vez que el límite impuesto para dichas autoridades está dado por la Constitución Política o por su Ley de creación.

Se puede afirmar entonces, que ellas se constituyen en verdaderas Autoridades Administrativas en el sector de su competencia o por las funciones que ejercen, porque de las mismas se predicen poderes de regulación, reglamentación, gestión o control, gozan de autonomía, no dependen de ninguna otra Autoridad y, con un régimen propio dado por la Constitución o por la Ley, donde precisamente radican los límites a sus competencias y decisiones.

Los órganos autónomos constitucionales. Cuando nace un ente descentralizado, dentro del marco del derecho público, mediante una ley especial que confiere al ente creado personalidad jurídica, patrimonio propio y que se organiza con un régimen particular de derecho público, entonces estaremos en presencia de un instituto autónomo. Esta autonomía es más que el ejercicio de competencias descentralizadas, ya que con ella se ejerce un mayor margen de decisión, sin suponer actividades del todo independientes, puesto que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas.

La autonomía de un órgano implica que es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, existe un ente diferente a sus miembros, goza de personalidad jurídica. El tipo de actividades asignadas a los órganos autónomos es de la más amplia variedad. Se les ha encomendado desde la elaboración, conservación y difusión de los bienes de la cultura hasta la prestación de servicios de seguridad social.

Para que un ente u órgano sea considerado autónomo no es suficiente que su autonomía sea sólo presupuestaria, sino que es necesario cubrir otros elementos:

- 1) Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).
- 2) El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben de ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.
- 3) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
- 4) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- 5) Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades (el servicio civil de carrera).
- 6) Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
- 7) Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
- 8) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.
- 9) Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.

- 10) Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.
- 11) Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.
- 12) La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.
- 13) El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
- 14) Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
- 15) El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.
- 16) Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
- 17) Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
- 18) Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.
- 19) El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.

México se ha sumergido en un proceso de democratización; el cambio ha sido paulatino, gradual, institucional, eficaz. La transición de la democracia en México supone, dada la estructura constitucional del país sobre la que se construye (separación de poderes, federalismo, municipalismo) el paso del ejercicio *monopólico* del poder, al ejercicio del poder *compartido*.

El proceso de transformación se acompaña de un gran ejercicio de reflexión sobre temas fundamentales de la arena constitucional: desde la posibilidad de reelección de los miembros del Poder Legislativo, o la propuesta de una nueva Constitución, la conveniencia o no de continuar con el sistema presidencial *versus* el sistema parlamentario, así como el replanteamiento de las cuestiones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos, entre otros.

Asimismo se ha redimensionado en diferentes términos, que van desde el fenómeno globalizador con todas sus implicaciones: integración regional, acuerdos comerciales, prevalencia del *ius cogens*, procesos de internacionalización de la tutela a los derechos humanos -incluso a través del surgimiento de verdaderos organismos jurisdiccionales- en donde los compromisos asumidos en el marco de la comunidad internacional rompen los estereotipos de la organización doméstica, hasta la recomposición interna de una sociedad exigente, que busca controles más severos hacia los órganos y sus titulares, en un ejercicio en donde “lo democrático” también dignifica por igual a las personas que, como gobernados, pueden exigir cuentas y responsabilizar a los que, representándolos, ejercen el poder político.

Adicionalmente, han surgido los llamados órganos constitucionales autónomos, cuya característica fundamental es precisamente su pertenencia al Estado pero sin depender de ninguno de los tres grandes poderes. Precisar rasgos comunes a los órganos constitucionales autónomos es más un ejercicio de prospectiva que de identificación, una búsqueda más que un recuento, una asignatura pendiente. Sin embargo, entre lo que ya está y se debe fortalecer, y lo que es necesario proponer, es posible señalar lo siguiente:

Independencia de los poderes. La aparición de los órganos constitucionales autónomos responde precisamente a una evolución, tanto en el discurso como en la *praxis*, del papel de los poderes en el Estado contemporáneo y que estos organismos, con los que tienen una “paridad de rango” y se perfilan como posibilidad efectiva de ejercicio del poder público. Así, el doble aspecto fundamental de estas entidades estriba, por una parte, en que son organismos del Estado, y por otra, en su previsión en el texto constitucional como autónomos, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Autonomía. Debido a estas características, y ante la constatación de fenómenos como la corrupción de las entidades públicas vinculadas a los poderes, la falta real de equilibrios entre los mismos, y los excesos de los partidos en el juego político, los órganos constitucionales autónomos tendrían una prevalencia especial incluso por encima de los poderes. En este sentido, es conveniente distinguir las implicaciones concretas de su autonomía con relación a los poderes, así como puntualizar los elementos de cada uno.

- a) La previsión directa en el propio texto constitucional, del que derivan su particular naturaleza jurídica, ya que, tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, lo que los sitúa como verdaderos poderes del Estado.
- b) La independencia presupuestaria, que resulta una cuestión de capital importancia para que el órgano tenga verdadera autonomía.
- c) Independencia orgánica, que implica una autonomía de gestión y en general, de ejercicio de funciones.

Entidades apolíticas

- a) Resaltar la autonomía respecto de los poderes tradicionales (especialmente el Ejecutivo y Legislativo), estos sí, directamente inmersos en la praxis política.
- b) Privilegiar de cierta forma el componente "ciudadano" en la integración de algunas de estas entidades, en su propia dinámica -que en ocasiones evita incidir en lo que conocemos como "actos de gobierno"
- c) Enfatizar que lo propio de los órganos constitucionales autónomos es su competencia técnica en una materia específica, que debe mantenerse ajena al juego de los partidos. Estos organismos se constituyen para ofrecer, desde la imparcialidad que permite un ejercicio profesional de funciones, una instancia dedicada a la atención de una cuestión toral para la vida del Estado y de la sociedad en conjunto.

El estatuto de los titulares. Los titulares de los órganos y sus principales colaboradores asumen un perfil que intenta conciliar formación profesional y conocimientos técnicos, con imparcialidad y honorabilidad; el ser apolíticos, con una fuerte vinculación hacia la sociedad; el ser apartidistas, con el consenso de los mismos partidos representados en el Poder Legislativo.

Como cualquier órgano del Estado, los Órganos Constitucionales Autónomos están sujetos a los controles que la propia constitución ha establecido para todos los actos de autoridad, a fin no solo de salvaguardar el equilibrio de poderes, sino, principalmente, el ejercicio de los derechos de las personas. Por lo que refiere al orden constitucional, están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber:

- i) la no intromisión;
- ii) la no dependencia; y,
- iii) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

Los órganos constitucionales autónomos contribuyen, no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como un contrapeso eficiente, porque producen también mecanismos de control constitucional y promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales.

Mecanismos de transparencia en materia de presupuesto y gasto público

La fiscalización.

Es un instrumento de pesos y contrapesos que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, existen tres diferentes tipos de supervisión a las finanzas gubernamentales en regímenes presidenciales:

El primero es el *presupuesto*, pues el proceso presupuestal divide la responsabilidad de definir las prioridades de gasto entre ambos poderes, creando un control anterior al ejercicio del dinero público.

El segundo tipo es el *control interno*, porque se lleva a cabo por organismos o entidades que pertenecen a la institución que ejerce el gasto. Este control ocurre al mismo tiempo que el control presupuestal y se apoya en auditorías concurrentes con la ejecución del presupuesto. A nivel federal en México, la institución encargada del control interno del gobierno es la Secretaría de la Función Pública; en las entidades federativas la institución equivalente es la contraloría de gobierno.

El tercero es el *control externo*, porque la institución que vigila el gasto es distinta a la institución o entidad vigilada. El control externo generalmente es posterior al ejercicio del presupuesto, una vez que las políticas públicas han sido implementadas. La fiscalización superior es un tipo de control externo.

Existen tres factores que determinan la capacidad de la fiscalización para un ejercicio eficaz:

1. Autonomía política, la cual incluye independencia de presiones (políticas) externas, además de tener la capacidad de decidir libremente los criterios y alcances de la auditoría.
2. Recursos humanos y financieros suficientes para llevar a cabo sus labores.
3. Capacidad de influir en el comportamiento de los entes fiscalizados (por ejemplo, por medio de sanciones).

Las auditorías.

Constituyen la herramienta fundamental para llamar a cuentas a los entes públicos o privados que manejan recursos públicos, a partir de tres tipos de auditoría:

- 1) Auditoría financiera. El auditor verifica la certeza de la información contenida en los estados financieros. Los procedimientos de auditoría incluyen revisar la fiabilidad del sistema de control financiero de una organización. Una auditoría puede ayudar a incrementar el nivel de confianza en los reportes financieros del gobierno.
- 2) Auditoría normativa. El equipo auditor revisa las transacciones para ver si el departamento de gobierno o la agencia actuó conforme a las leyes y normas que rigen sus operaciones.
- 3) Auditoría de desempeño o “valor por dinero”. Los auditores indagan sobre si el dinero recaudado por impuestos se utilizó de manera eficiente o no. Este tipo de auditoría tiene el propósito de mejorar la manera en que el gobierno utiliza los fondos públicos en torno a economía, eficiencia y eficacia.

La fiscalización del gasto público estatal

A raíz del proceso de descentralización que ha experimentado el país en las últimas décadas, los estados y municipios tienen cada vez más potestades para ejercer mayor proporción del gasto público. Recomendaciones para mejorar la aplicación y fiscalización del gasto federalizado:

- ✓ Establecimiento de reglas de operación claras y precisas de los fondos del ramo 33;
- ✓ Seguimiento del principio de anualidad en el ejercicio del gasto para todos los fondos para evitar el desfase en el ejercicio;
- ✓ Estandarización de la naturaleza de las acciones emitidas en la fiscalización de los Fondos, su contenido, aplicación y alcance;
- ✓ Definición de mecanismos que privilegien una distribución más equitativa de los recursos entre la población marginada y las comunidades rurales.
- ✓ Revisión de las fórmulas de distribución de los recursos, incorporando factores que estimulen la eficacia y premien la eficiencia y transparencia en el ejercicio de los mismos;
- ✓ Construcción de un sistema de indicadores de resultados que permita evaluar el desempeño;
- ✓ Instrumentar un programa de desarrollo institucional que permita fortalecer las capacidades técnicas y administrativas;
- ✓ Manejo de los recursos que provienen de estos Fondos por medio de cuentas bancarias únicas;
- ✓ Publicación de los informes del resultado de la fiscalización de las Cuentas Públicas en las entidades federativas;
- ✓ Promoción de una mayor participación social en la distribución y aplicación de estos recursos.

Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales

La 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. En ocasiones, “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

Finalmente, el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

Diversos actores y organizaciones estatales y no-estatales son jugadores activos de los sistemas de rendición de cuentas, desde los poderes constitutivos del Estado y entidades de interés público como sujetos obligados a rendir cuentas, hasta los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y los

ciudadanos a título individual, que actúan más como vigilantes de los poderes de gobierno.

En este sentido se deben plantear los mecanismos de rendición de cuentas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a través de la descripción de las reglas y normas jurídicas y legales que los regulan. No obstante, el sólo análisis de las normas jurídicas es parcial y limitado para comprender el funcionamiento global del sistema de rendición de cuentas en los estados y municipios del país. A la par, se deben estudiar las motivaciones políticas, así como los recursos técnicos, humanos y financieros existentes para aplicar las normas legales y hacer funcionar los instrumentos de rendición de cuentas.

El presupuesto de egresos.

Es la herramienta de política pública más importante con la que cuenta el gobierno. En él se establecen los principales programas y prioridades que el gobierno lleva a cabo año con año, en él se reflejan las acciones y proyectos que el gobierno tiene interés real en apoyar. Dada la relevancia del presupuesto, es necesario continuar trabajando por mejorar tanto la rendición de cuentas como la transparencia en el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución y fiscalización-evaluación del mismo. Tales como:

- 1) **Transparencia presupuestaria:** dar mayor seguimiento a las reasignaciones que realiza la Cámara de Diputados del gasto público (se podría seleccionar una muestra cada año); explicitar la manera en que las evaluaciones de programas presupuestarios han contribuido a aumentar la eficiencia del gasto público; transparentar de forma detallada la información sobre los ingresos excedentes en la cuenta pública; explicar con mayor precisión los motivos de las adecuaciones presupuestarias que se llevan a cabo en el ejercicio, entre otros.
- 2) **Rendición de cuentas:** consolidar a nivel constitucional el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que involucra el trabajo coordinado de todos los órganos de control interno y las entidades superiores de fiscalización en el país, incorporando a los órganos de evaluación del desempeño; que los esquemas de rendición de cuentas deben coordinarse a nivel federal y local, sin que las divida el hecho de que se realizan por

distintos poderes, objetivos y en diferentes momentos-, que se revisen y modifiquen los reglamentos y manuales de organización de dependencias y entidades a efecto de delimitar con claridad los alcances y responsabilidades de los servidores públicos que las integran.

3) **Industrias Extractivas:** aumentar y mejorar la información sobre concesiones mineras y contratos petroleros, con base en los vacíos existentes. Entre las acciones a impulsar destacan: publicar los textos íntegros de los títulos de concesión minera otorgados a particulares; gestionar las reformas legales necesarias para que se publique la motivación de la Secretaría de Economía para otorgar las concesiones mineras, así como que esta dependencia presente mayor información sobre el tipo de mineral extraído por concesión, el volumen de explotación, los derechos que cada empresa paga y las utilidades obtenidas por dichas empresas; se recomienda aumentar y mejorar la información sobre concesiones mineras y contratos petroleros, con base en los vacíos existentes.

4) **Migración:** que se transparenten los recursos y las acciones en materia migratoria, que se ejecuten de forma integral y articulada, y que se rindan cuentas a los ciudadanos; que se haga pública la siguiente información: los montos totales que se destinan a los programas temáticos que no son programas presupuestarios; la clasificación funcional de los recursos económicos que se destinan a estos programas de acuerdo al: Capítulo de Gasto; Concepto de Gasto; Partidas Genéricas y Específicas, y; los objetivos, metas específicas e indicadores que estos recursos económicos permiten cumplir en cada uno de los programas temáticos.

5) **Seguro Popular:** compra de medicamentos, cobertura e infraestructura sanitaria; que se diseñe e implemente una política integral de medicamentos que ataque los problemas existentes en el financiamiento, planeación, compra, almacenamiento, distribución y surtimiento de recetas y que garantice el acceso a los afiliados; debe de haber una adecuada rendición de cuentas y manejo del gasto público en los servicios de salud e infraestructura; se debe avanzar expeditamente en la construcción y equipamiento de infraestructura en salud especialmente en zonas marginadas; que el financiamiento a la salud sea una prioridad que se refleje en un incremento sustancial del gasto, podría determinarse a través de fijar un mínimo de recursos equivalente a un porcentaje específico del PIB, para garantizar la disponibilidad de servicios sanitarios y medicamentos para la población sin seguridad social.

6) **Salud reproductiva:** contar con una asignación presupuestaria progresiva y etiquetada para las acciones en salud sexual y reproductiva sujeta a una evaluación periódica enmarcada en los principios y elementos de los derechos humanos; establecer obligaciones de rendición de cuentas

La transparencia por sí misma no es suficiente para mejorar la calidad del gasto público y, con ello, el diseño e implementación de las políticas públicas. Es necesario continuar trabajando para construir mejores esquemas de información y rendición de cuentas en los diferentes sectores y programas gubernamentales. Además es menester fomentar y promover la coordinación de acciones entre las diferentes entidades de la administración pública, tanto a nivel federal como estatal. Adicionalmente, es relevante orientar los esfuerzos para:

- 1) mejorar la distribución y ejercicio del gasto público;
- 2) que los recursos públicos destinados para la atención de los temas descritos en este documento se manejen con mayor orden y transparencia, y
- 3) que se revise la normativa aplicable a cada uno de los asuntos mencionados para realizar las modificaciones legales que sean pertinentes.

¹ Cfr. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

² Cfr. <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52072>

Comunicados Cámara Senadores:

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/17710-camara-de-senadores-recibe-minuta-para-expedir-ley-de-la-fiscalia-general-de-la-republica.html>

Comunicado Cámara de Diputados:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Diciembre/10/4797-Aprueba-Pleno-dictamen-para-expedir-Ley-de-la-Fiscalia-General-de-la-Republica>

³ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

Congresos de los estados que la han aprobado a la fecha:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sen&mn=6&sm=38>

Proyecto de la Cámara de Diputados, aprobado por el Senado en sus términos y enviado a las Legislaturas de los estados: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53175>

⁴ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

⁵ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015

⁶ Véase transitorio Décimo Sexto:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

⁷ Véase transitorios del decreto.

⁸ Cuestión que es discutida con el nuevo nombramiento de Arely Gómez y que se establece en un transitorio: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/03/el-senado-aprueba-el-nombramiento-de-arely-gomez-como-titular-de-la-pgr>

⁹ Cuestión que sí ocurrió: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/aprueba-senado-a-nieto-castillo-como-titular-de-fepade-1078583.html>

¹⁰ Cuestión que ocurrió parcialmente: la PGR emitió acuerdo:

<http://www.pgr.gob.mx/normatec/Documentos/a-11-14.pdf>

pero el fiscal anticorrupción no ha sido nombrado:

<http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/12/04/53-personas-aspiran-a-ser-fiscal-anticorruptcion-o-de-delitos-electorales>

pese a que ya existió un listado de aspirantes y entrevistas en el Senado con los mismos:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=51432>

¹¹ Sin embargo, uno de los temas de análisis, puede ser que la constitución establece un piso mas no un techo, como si lo hace la ley, al establecerse que solo tendrá 2 fiscalías, cuando la constitución no prohíbe la existencia de otras, sino que establece como obligatorio la existencia de las dos fiscalías señaladas.

¹² Otro punto criticable es la redacción sutil con respecto a que no procederá revisión ante la SCJN cuando hubiese fallo de un Colegiado, cuando es sabido que en casos que se alegue la constitucionalidad es posible que sea revisado por la SCJN, véase art. 104 del proyecto:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53175>

¹³ Otro tema a observar justo es la tasación o medida que se hará con la consideración de “graves”, que pueden evitar o adjudicar injustamente la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

¹⁴ Otro punto a analizar es la necesidad de un sistema que no es correctivo sino preventivo y de recomendaciones, cuestión que ya hace la CNDH, en casos en que se violan DH; amén que siempre que exista corrupción de un funcionario, existirá una vulneración a los DH.

¹⁵ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

¹⁶ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

¹⁷ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015

¹⁸ Cfr. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2015/Diciembre/03/0622-Diputados-avalan-expedir-Ley-de-Disciplina-Financiera-de-las-Entidades-Federativas-y-los-Municipios>

¹⁹ El claro ejemplo es la Fiscalía Anticorrupción, la cual ya se le dio creación, sin existir aún la ley de la FGR, véase en el acuerdo de la PGR, en acatamiento a transitorio de reforma política-electoral:

<http://www.pgr.gob.mx/normatec/Documentos/a-11-14.pdf>

²⁰ Hugo Concha Cantú “El fenómeno de la corrupción en el Estado Democrático” en María Marvan Lavarde, et. al., *La corrupción en México: percepción y prácticas y sentido ético. Encuesta nacional de corrupción y cultura de la legalidad*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 33-34.

²¹ Mark E. Warren “La democracia contra la corrupción” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, volumen XLVII, número 193, enero-marzo de 2005, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp.109-141.

²² Efrén Chávez Hernández “Ética en el Poder Legislativo” en

²³ Edna Jaime, Eréndira Avendaño y Mariana García, Rendición de cuentas y combate a la corrupción: Retos y desafíos. México, Secretaría de la Función Pública, 2012.

²⁴ Francisco Nieto, “Desmitificando la corrupción en América Latina” en Nueva Sociedad 194, noviembre-diciembre 2004, Venezuela, pp 54-68.

²⁵ Cabe acotar que se han suscrito varios instrumentos internacionales, tales como la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en Caracas en 1996. No obstante este importante instrumento internacional no es conocido ni siquiera por los funcionarios públicos, jueces, fiscales o estudiantes de leyes, a pesar de las numerosas campañas anticorrupción emprendidas.

²⁶ Uno de los correctivos implementados para subsanar esa falla, han sido los llamados procesos de modernización del Estado, donde se destacan la descentralización y las privatizaciones. Sin desconocer lo acertado de esos procesos para descongestionar la administración central, la forma en que se han implementado en varios países, permitió que la corrupción se volcara a los gobiernos regionales y locales. Las privatizaciones se constituyeron en jugosos negocios en el que unos obtuvieron sustanciales comisiones mediante adjudicaciones o licitaciones amañadas y los otros se hicieron de bienes estatales a precios muy por debajo de los reales, cuando no de monopolios.

²⁷ En la realidad este tipo de corrupción no es vista como tal debido al alto grado de tolerancia social en un amplio sector de la población, que la percibe como necesaria en el proceso de reparto de los bienes por parte del Estado. Pero, por otro lado, esa transacción política también pone en evidencia la participación de los intereses privados en el proceso de financiamiento de las campañas electorales y la posterior operación de recuperación de esa «inversión», que se ha traducido en una creciente certeza popularizada de que los países están gobernados

por unos cuantos intereses poderosos en beneficio propio, contra los cuales es prácticamente imposible actuar. También, merecen especial mención las llamadas partidas reservadas o secretas, manejadas con independencia de criterio y control en algunas dependencias de la denominada «seguridad del Estado» Su utilización rara vez coincide con el objetivo para el cual han sido dispuestas, y en muchos casos terminan enriqueciendo patrimonios o apoyando parcialidades políticas.

²⁸ La exigua separación de poderes es otra de las manifestaciones más perversas de la debilidad institucional, porque al dejar de existir esa independencia fundamental, desaparece el ejercicio de los pesos y contrapesos que sustentan la democracia. Surge entonces un escenario en el que predomina un peso y lo justifican los otros contra- pesos, conduciendo a neautoritarismos, tan proclives a la corrupción.

²⁹ <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-sistema-nacional-anticorrupcion-y-el-rediseño-del-regimen-de-responsabilidades-administrativas-en-mexico/>

³⁰ http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/2015-Manifiesto_SNA-Documento.pdf

³¹ De conformidad con la Constitución, la representación de ese Comité ocupará la “séptima silla” de la mesa rectora del Sistema, las otras seis serán ocupadas por la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial