



Piña-Libien, Hiram Raúl. "Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México". *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México

Transparency, accountability and combating corruption in Mexico

*Hiram Raúl Piña Libien**

Recibido: 22/02/2018

Aceptado: 26/04/2018

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito delinear el origen, alcances y límites que circundan al Sistema Nacional Anticorrupción implementado en México, como mecanismo que posibilita la transparencia y la rendición de cuentas, en el marco del fortalecimiento del Estado Constitucional.

Palabras clave: Transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción, anticorrupción, políticas de transparencia.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to delineate the origin, scope and limits that surround the National Anticorruption System implemented in Mexico, as a mechanism that enables transparency and accountability, within the framework of the strengthening of the Constitutional State.

Key words: Transparency, accountability, combating corruption, anti-corruption, transparency policies.

* Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Correo: hrpl@hotmail.com



I. INTRODUCCIÓN

Diversos son los escándalos mediáticos que la sociedad mexicana ha conocido a través de los medios de comunicación e información respecto a la corrupción.

En los últimos años hemos transitado de la sorpresa a la cotidianidad al escuchar los actos de corrupción que involucran a empresas como Obrascón Huarte Lain (OHL), Odebrecht, Grupo HIGA, Oceanografía, Walmart, Hewlett-Packard y Sempra, así como la denominación popular con la que se han conocido presuntos actos de corrupción como “La Casa Blanca”, “La otra casa”; hasta llegar a la normalización de la corrupción al saber de los casos de decadencia política de los exgobernadores Javier Duarte de Ochoa en Veracruz, César Duarte Jaques en Chihuahua, Guillermo Padrés Elías en Sonora y Tomas Jesús Yarrington Ruvalcaba en Tamaulipas. Estos son tan solo unos cuantos ejemplos de la corrupción mediatizada en México, muchos más son aquellos que quedan en el anonimato cobijados por el manto de la impunidad y que corren entre la vox populi.

Estos casos, por su relevancia, no sólo ejemplifican la corrupción mediatizada en México, evidencian la codicia, la falta de ética de muchos servidores públicos, el grado de descomposición en que se encuentra inserta la vida política nacional y la urdimbre de intereses que se entremezclan entre la política y los diversos segmentos económicos.

Soborno, desvío de recursos públicos, abuso de funciones públicas, colusión, conspiración, tráfico de influencia, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, uso ilegal de información falsa o confidencial, así como el nepotismo, son algunas de las conductas en que servidores públicos, empresas y particulares participan con el propósito de obtener beneficios económicos, políticos y de estratificación social. A la cultura de la corrupción le resulta común el abuso del poder, la falta de ética y las múltiples maniobras que los criminales de cuello blanco¹ ejecutan al amparo del inacabado marco legal.

En diversos contextos se ha señalado que México es un país con un gran potencial económico, con riquezas y diversidad naturales, con una ubicación geográfica privilegiada, circunstancias que, entre otras, le han permitido establecer y consolidar importantes acuerdos bilaterales y trilaterales de cooperación económica, así como contar con membresía en importantes foros internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los 20 (G20).

Considerada como una patología colectiva (González, 2005), la corrupción y su institucionalización no son en lo absoluto una fenomenología exclusiva de México. Escándalos internacionales como *Watergate*, *Irán-Contras* y *Enron en Estados Unidos*,

¹ Reportedly coined in 1939, the term white-collar crime is now synonymous with the full range of frauds committed by business and government professionals. These crimes are characterized by deceit, concealment, or violation of trust and are not dependent on the application or threat of physical force or violence. The motivation behind these crimes is financial—to obtain or avoid losing money, property, or services or to secure a personal or business advantage (Federal Bureau of Investigation, 2017).



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

Partida Secreta en Venezuela, La Fortuna de Abacha en Nigeria, Parmalat en Italia, Petrobras en Brasil, así como las evasiones fiscales de Nóos, Lionel Messi y Cristiano Ronaldo en España; los desenfrenos económicos a escala mundial develados a través de Panamá Papers y los abusos cometidos por diversos representantes de organizaciones no gubernamentales como la Federación Internacional de Fútbol Asociación, manifiestan que la corrupción tiene al igual que la economía alcances globales.

A través de instrumentos internacionales, los Estados miembro de diversas organizaciones han manifestado su preocupación y compromiso para establecer pautas para combatir las conductas ilícitas y criminales que atentan en contra de los más altos valores morales, sociales, políticos y democráticos. Ejemplo de este tipo de documentaciones son la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996, el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997, el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 21 de noviembre de 1997, el Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1999, el Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999, la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, vigente a partir del 29 de septiembre de 2003; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), signada en Mérida, Yucatán en 2003 (Rojas, 2010: 165-198).

Es común a todos estos instrumentos el convencimiento de los Estados miembro que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos. En otras palabras, la finalidad que persiguen las naciones a través de esos instrumentos es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir de forma eficaz y eficientemente la corrupción.

Paralelamente a estos instrumentos, es preciso citar los índices 2016 y 2017, elaborados por Transparencia Internacional, a través de los cuales se analizó la percepción de la corrupción en el sector público en 176 y 180 países, respectivamente. En ellos se evidencia que ninguna nación del mundo está ausente de prácticas corruptas, ya que ninguna alcanzó una puntuación de 100. De acuerdo al índice 2016, el 69% de los países sometidos a escrutinio obtuvieron una puntuación inferior a 50 en escala de 0 a 100, en tanto que en el índice 2017, más de dos tercios de los países obtuvieron puntajes por debajo de 50, para un puntaje promedio de 43.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

Naciones como Nueva Zelanda y Dinamarca obtuvieron en el índice 2016 los mejores resultados, al computar cada país 90 puntos, en 2017 obtuvieron 89 y 88 puntos, respectivamente.

Países como México, Honduras, Laos, Moldova, Paraguay y Sierra Leona, obtuvieron en 2016 idénticos puntajes, 30 puntos en escala de 100. En 2017, México cayó un punto, para situarse a la par de países como República Dominicana, Honduras, Kyrgyzstan, Laos, Nueva Guinea, Paraguay y Rusia.

En ambos índices, con relación a los 35 países que integran la OCDE, México ocupó la última posición; en tanto que en el correspondiente a 2017, fue el peor evaluado del G20.

Para esta organización no gubernamental internacional, la corrupción tiene un evidente carácter masivo y generalizado a nivel mundial.

La explicación a los resultados que arrojaron estos índices radica en las características que configuran a cada país. En aquellos que obtuvieron puntajes destacados, Transparencia Internacional considera que cuentan con gobiernos abiertos, un amplio marco de libertades, así como un sistema judicial independiente; y en cambio, aquellos que obtuvieron los puntajes inferiores, se distinguen por una impunidad generalizada, gobernabilidad deficiente e instituciones frágiles.

Con el objeto de que México mejore en el índice de percepción de la corrupción, Transparencia Internacional recomienda: asegurar la correcta implementación del Sistema Anticorrupción en todo el territorio nacional, incorporar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y al Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), para fortalecer las investigaciones de lavado de dinero y las llamadas “empresas fantasma”, crear una Fiscalía General de la República capaz, autónoma e independiente para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política, ni de intereses privados; y, avanzar hacia sistemas de información interoperable y automatizada de todas las instituciones públicas, incluyendo la máxima publicidad y formatos abiertos respecto del financiamiento a partidos políticos y sus proveedores.

Por todo ello, lejos del diario linchamiento popular realizado a través de redes sociales, de los comentarios mediáticos con definidas tendencias ideológicas, y de la descripción nauseabunda de los actos de corrupción, cuyos procesos de legitimación ponen en tela de juicio la viabilidad de las instituciones democráticas, en esta colaboración se delinearán el origen, alcances y límites que circundan al recientemente implementado SNA, en el entendimiento de que dicho sistema se encuentra íntimamente vinculado al Derecho de acceso a la Información como mecanismo que posibilita la transparencia y la rendición de cuentas.



II. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

A partir de los años ochenta del siglo XX, los regímenes políticos democráticos han diseñado políticas públicas orientadas a que el Estado transparente su actuación, rinda cuentas de la función pública, combata eficazmente la corrupción² y salvaguarde la intimidad personal mediante técnicas adecuadas orientadas a la protección de datos personales.

Desde el punto de vista constitucional, los temas relativos a la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y la protección de los datos personales en México, son relativamente novedosos, la experiencia en dichas materias adquiere acta de nacimiento en el año de 1977, pues en aquél entonces el gobierno de la república emprendió una reforma política, que entre otros puntos posibilitó el acceso de los partidos políticos a los tiempos de la radio y la televisión, consagrándolo mediante la reforma del Artículo 6º constitucional; indicando para ello que, “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”. Sin embargo, la idea que en aquél entonces prevalecía, no era la de transparentar las acciones y decisiones gubernamentales, mucho menos rendir cuentas ni combatir la corrupción.

La ineficacia legislativa, combinada con la hegemonía unipartidista política; así como la indiferencia ciudadana sobre los asuntos públicos, trajeron innumerables consecuencias políticas y sociales: apatía electoral, incredulidad en la legitimidad de los detentadores de los cargos públicos, desconfianza en el manejo y aplicación de recursos públicos, entre otras.

La alternancia política experimentada en la primera década del siglo XXI, amén de renovar las relaciones y correlaciones de poder, trajo consigo no sólo un replanteamiento de los derechos y libertades fundamentales de los mexicanos, sino también la forma en cómo se observa el ejercicio del poder y se realiza la acción gubernamental.

En este sentido, a través del Derecho de acceso a la Información el Estado constitucional cimienta nuevas relaciones entre ciudadanos y servidores públicos; mediante la introducción de políticas públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas. El conjunto de estos elementos perfeccionan el sistema constitucional liberal. Por ello, el Derecho de acceso a la Información, se concibe como una potestad jurídico–constitucional a través de la cual toda persona puede solicitar de los poderes y órganos del Estado –sujetos obligados– la entrega de sus registros, archivos y documentación relacionada con los asuntos de carácter público que se gestionan y tramitan ante ellos.

La transparencia es una práctica que coadyuva al fortalecimiento del Estado, pues a través del Derecho de acceso a la Información, el ciudadano puede conocer y opinar sobre la

² Por corrupción (del latín *corruptio*, *corruptiōnis*; a su vez del prefijo de intensidad *com-* y *rumpere*, romper) se entiende el abuso del poder o de la función pública para beneficio personal.



actuación de los poderes y órganos del Estado; pero también decidir respecto a su futura legitimación democrática electoral. De ahí que la voz “políticas de transparencia” se vincule y confunda con diversos conceptos.

En primer lugar la transparencia se relaciona con el concepto de “governabilidad”, es decir:

...con el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todos los niveles. Esto abarca los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos pueden aclarar y expresar sus intereses, ejercer sus derechos legales, cumplir con sus obligaciones y mediar sus diferencias. (Baragli, 2005: 22).

Por otra parte, se encuentra íntimamente ligada a “las tradiciones, procesos e instituciones por medio de los cuales, para el bien común, se ejerce la autoridad en un país”; en este sentido, transparencia es significado de voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, cargas regulatorias, régimen de derecho, control de la corrupción. (Baragli, 2005: 22)

En suma, la expresión “políticas de transparencia” puede ser entendida como un conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de la información, que coadyuvan a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas en una organización. Estas políticas procuran instalar la mayor parte de la información existente (programas, proyectos, proceso de toma de decisiones, presupuestos, costos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos, resultados obtenidos, etcétera) frente a la mirada pública, facilitando los medios para su verificación, evaluación y seguimiento. (Baragli, 2005: 22).

En su sentido amplio, la expresión políticas públicas de transparencia suele utilizarse, como análoga de la expresión “políticas de prevención de la corrupción” en un determinado ámbito social o político. El concepto vincula de modo cardinal a los poderes del Estado con la sociedad civil y con el sector privado. (Baragli, 2005: 22).

Sin embargo, en el Estado democrático la transparencia tiene alcances mayores a los arriba apuntados, pues el Derecho de acceso a la Información se concibe como la prerrogativa de toda persona para poder examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, como regla general, salvo las excepciones legítimas establecidas en la ley. Sin embargo, desde una perspectiva social dicha prerrogativa tiene un objetivo trascendental: mejorar la calidad de vida de las personas (Villanueva, 2003: 146).

Por su parte, rendición de cuentas es un concepto que se emplea como sinónimo de transparencia, aunque también se utiliza como instrumento legitimador inserto en el discurso político de los detentadores del poder o de quienes aspiran a obtenerlo.³ Por ello,

³ En este último caso, vale la pena citar el contenido del spot del líder del partido político Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Andrés Manuel López Obrador, en el que expresa: *Si hay salida, todo depende de acabar con la corrupción. Los delincuentes comunes son*



vale la pena señalar que la rendición de cuentas se entiende como la obligación de los funcionarios públicos de explicar y justificar sus acciones; como el mecanismo para prevenir que éstos violen el interés público; y como una necesidad colectiva de penalizar las violaciones a las reglas establecidas para el interés común (Behn, 2001; citado en Martínez y Herás, 2012: 184).⁴

De lo anterior se puede concluir preliminarmente que la transparencia es la obligación que tienen ciertos entes del Estado para informar, cuando el ciudadano inquiriere sobre sus actividades, o simplemente desea saber ¿Qué hace? ¿Cómo lo hace? ¿Cuándo lo hace? ¿Con qué recursos lo hace? ¿A quién beneficia lo que hace? En tanto que la rendición de cuentas es el acto por medio del cual los servidores públicos que ostentan un cargo de representación popular o se les confiere una responsabilidad pública, comparecen ante ciertos órganos del Estado –contralorías, auditorías o comisiones legislativas con funciones de investigación– para explicar ¿Qué hicieron? ¿Por qué lo hicieron? ¿Con base en que información tomaron una decisión? El objeto de estas explicaciones va más allá de la simple información al ciudadano, se busca desde el punto de vista jurídico deslindar su responsabilidad penal, administrativa y/o patrimonial ante la denuncia de actos de corrupción, ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses, entre otros.

No obstante, estas responsabilidades disciplinarias o resarcitorias pueden incoarse como resultado de las indagatorias practicadas en el orden administrativo al amparo del cotidiano ejercicio contralor del Estado.

Amén de lo anterior, en la legislación mexicana se han insertado dos figuras importantísimas para hacer frente al flagelo de la corrupción; desde luego nos referimos al “testigo social” y al “usuario simulado”. El primero de ellos se concibe como un mecanismo de participación ciudadana, por medio del cual se involucra a la sociedad civil en los procedimientos de contratación pública relevantes; procedimientos en los que, por su complejidad, impacto o monto de recursos requieren una atención especial, para minimizar riesgos de opacidad y corrupción.

Por su parte el “usuario simulado” es una estrategia a través de la cual servidores públicos bajo anonimato, se capacitan y habilitan para realizar trámites de manera constante y permanente en todas las dependencias del Gobierno; su objetivo es detectar y denunciar actos de corrupción, mal servicio y verificar la honestidad en el desempeño de servidores públicos.

niños de pecho en comparación con los políticos corruptos. Se roban quinientos mil millones cada año, por esa corrupción hay pobreza, no hay trabajo, por esa corrupción hay inseguridad, violencia, aumentan los impuestos. Tenemos la fórmula, acabar con la corrupción y que no haya un gobierno rico con pueblo pobre. Sí confías en mí, vota por Morena.

⁴ Sobre estas distinciones Vid. Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Para entender la transparencia*, Nostra ediciones, México, 2008, pp. 12-15.



Sin embargo, la lucha contra la corrupción entraña tomarse muy en serio el papel de los factores reales de poder: partidos, medios de comunicación electrónica, empresas nacionales y transnacionales, iglesias, ejército y, su incidencia en ella, pues la corrupción no puede entenderse sólo desde el análisis de los poderes públicos tradicionales, o desde una visión exclusiva del sector privado o del social; los factores reales de poder mediatizan el funcionamiento de las instituciones públicas (Cárdenas, 2010: 12).

Regresando a las múltiples aristas que resultan del ejercicio del Derecho de acceso a la Información, se da cuenta de las siguientes actividades estatales: estructura organizacional, catálogo de puestos y tabuladores salariales, inversión en adquisición de recursos materiales, pago de arrendamientos y servicios, licitaciones y adjudicaciones de obra pública, situación financiera y deuda pública, auditorías y fiscalización de recursos públicos, etcétera.

Es importante señalar que el ejercicio del Derecho de acceso a la Información no se agota con poner a disposición determinada información pública en los portales electrónicos, es decir, aquella que la propia ley indica entreguen los sujetos obligados sin que medie solicitud de por medio; por el contrario, demanda del ciudadano un activismo cotidiano, constante y permanente, un interés manifiesto por saber lo que se hace con sus impuestos y la forma en cómo se aplican en beneficio social; del sujeto obligado exige honradez, ética, transparencia y rendición de cuentas en el manejo de la administración pública.

Por otra parte, el ejercicio dinámico del Derecho de acceso a la Información, posibilita que los individuos puedan inquirir sobre los temas que sean de su interés, es decir, preguntar sobre los aspectos más variados y particulares que requiera; ante ello, el sujeto obligado debe observar la entrega de la información en un marco de legalidad, observando en todo momento las limitaciones y restricciones que la propia ley establece.⁵

Desde un punto de vista garantista, el acceso a la información se caracteriza por ser un derecho bifronte; es decir, es tanto un Derecho Subjetivo, y como un Derecho Fundamental.⁶

Sostener que es un Derecho Subjetivo, es hacerlo desde la perspectiva de la Teoría General del Derecho; y en ella, Derecho Subjetivo significa, que el individuo está autorizado para que de manera legítima pueda pretender la búsqueda de un bien; es decir, es una pretensión

⁵ Hay autores que conciben una diferencia entre transparencia pasiva (poder acceder a la información) y la transparencia activa (el deber de quien coloca la información o de quien lidera una organización de actuar proactivamente, comunicando y explicando todos los aspectos relevantes de su gestión).

⁶ Sobre este particular, *Cfr.* Uribe Arzate, Enrique. *La naturaleza Constitucional Dual del Derecho a la Información y su papel en la construcción del Estado Constitucional en México*, Infoem, México, 2010. Así mismo, *Cfr.* Uribe Arzate, Enrique, *et al.*, *Notas sobre el derecho a la información y a la transparencia como herramientas para el combate a la corrupción en el estado constitucional*, Criterio Jurídico, V. 11, No. 2, 2011-2, Santiago de Cali, Colombia, pp. 115-143.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

en donde coinciden tanto el querer o voluntad del ser, la cual debe ser coincidente con la autorización establecida en los mandatos jurídicos.

En esta tesis, señala Juan Ramón De Páramo (2000: 367) es una pretensión o facultad atribuida a un sujeto o a una clase de sujetos frente a otro sujeto o clase de sujetos a quienes se les impone una prestación normativa correlativa. El contenido del derecho subjetivo sería el comportamiento que el titular del derecho puede exigir a otro sujeto.

Afirmar que el acceso a la información es un *diritti fondamentali*, deriva de la connotación que adquiere el término fundamental en el contexto del constitucionalismo moderno y de los Derechos Humanos; ya que puede ser entendida en tres sentidos distintos.

En primer término, puede considerarse la expresión, como referente de que un derecho es la base o fundamento de otros derechos positivizados o normativizados, estén o no garantizados; es decir, se trata de un derecho genérico del cual han de desprenderse otros derechos más específicos y particulares.

En segundo lugar, el término fundamental nos puede permitir distinguir al conjunto de Derechos Humanos particulares de un ordenamiento jurídico, en contraste con los contenidos en otros textos constitucionales, reduciendo por lo tanto dicha expresión a un ámbito territorial determinado; v. gr. los derechos fundamentales del pueblo mexicano, español, alemán, etcétera, de cuya nómina constitucional se pueden observar notables diferencias en cuanto a contenido, desarrollo y garantías.⁷

Finalmente, cabe como tercera posibilidad, darle una significación relativa a contemplar los Derechos Fundamentales como una serie de exigencias morales que deben ser reconocidas como derechos oponibles frente a los poderes públicos (Prieto, 2000: 502).

En el caso particular del acceso a la información, la exigencia moral que reclama y exige la ciudadanía, es la transparencia y la rendición de cuentas en los poderes públicos – Ejecutivo, Legislativo y Judicial–; así como saber el destino que tienen los recursos que anual, semestral, bimestral mensual, semanal y diariamente ejerce la Administración Pública –Federal, Estatal o Municipal–.

Al amparo del anterior marco, el acceso a la información tiende a caracterizarse en el contexto de su ejercicio como un derecho inmutable, histórico, absoluto, garantizable, patrimonial, indivisible, universal e internacional.

Señalar que el acceso a la información es un derecho inmutable e histórico, supone reconocer que es un ámbito de intangibilidad para el poder y un marco de referencia de la actuación de los poderes constituidos, que deriva del arduo y continuo proceso del hombre

⁷ Carl Schmitt (1970: 32) indica que la Constitución los garantiza mediante normas constitucionales y legales. Por ello, considera necesario “...distinguir la regulación concreta en una ley constitucional de tales garantías fundamentales y la garantía misma.” Y agrega que “... tan pronto como el derecho fundamental es negado, la Constitución misma queda vulnerada.”



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

en la reflexión y racionalización; es un producto de su lucha por la emancipación del abuso de cualquier poder.

No obstante ello, el Derecho de acceso a la Información en el contexto internacional los Derechos Humanos es una exigencia ético-jurídica fundamental que sirve como límite al ejercicio de cualquier tipo de poder arbitrario, y se traduce en un mandato de carácter absoluto o *erga omnes*⁸; lo cual implica que no solamente debe fungir como marco de actuación de los órganos del Estado, sino también como referente de la libre actuación y desarrollo de los individuos, de los grupos y los pueblos.

Diversos pasajes y sucesos de la humanidad nos han demostrado que ante las arbitrariedades del poder los Derechos Humanos o Fundamentales son violados o negados, ante ello, deben ser reparados en su goce y ejercicio mediante el desdoblamiento de una serie de mecanismos jurídicos. Sin embargo, con el objeto de evitar que un acto o serie de ellos se puedan constituir de inminente quebranto, es necesario establecer una serie de garantías de tipo preventivo.

Derivado del constitucionalismo moderno y las ideas liberales, se ha decidido colocar en el rango más alto una serie de valores supremos; los cuales son producto en un primer momento de la razón y en otro de la lucha histórica por su emancipación, en este sentido, al ser la constitución escrita la obra prima del constitucionalismo moderno, es a través de su plasmación y reiteración que se garantizan.

La información es cualquier dato, hecho o su conjunto, susceptibles de ser transmitidos, difundidos, diseminados (comunicados) por cualquier medio, y que sobre ella puede o no haber una retribución económica. La posible preponderancia económica de la información, sin lugar a duda, es una peculiaridad conflictiva ante el Derecho de acceso a la Información. Sin embargo, el Derecho de acceso a la Información se caracteriza por ser extrapatrimonial, es decir, para el ciudadano que desea y tiene derecho a saber, la información no puede asumir una valoración económica; aunque la información puedan tener relación con objetos, bienes o realidades valorables económicamente.

Como se puede inferir de lo anterior, el Derecho de acceso a la Información facilita el ejercicio de otros derechos de carácter Civil, Político, Económico, Social y Cultural, por lo que, al ser complementario de aquellos, resulta indivisible en el contexto del Estado constitucional.

⁸ Señala Manili (2003: 39) que los efectos *erga omnes* de los Derechos Humanos pueden ser considerados como bifrontes; es decir, que “...los individuos pueden hacer valer sus derechos ante cualquiera (y ante cualquier estado, no sólo el de su nacionalidad) y, por otro lado, cualquiera puede hacer valer los derechos humanos frente a los Estados.”



III. DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

En respuesta al compromiso gubernamental-institucional para establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas, desde el año 2000, de forma paulatina se han establecido los cauces que superaren las limitaciones del Derecho a la Información, para potencializarlo como un elemento que democráticamente posibilite el acceso a la información.

Con la introducción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002 se procuró el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

En la búsqueda por lograr un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos, pero que además involucre a los ciudadanos en la toma de decisiones, la directriz federal en materia de transparencia y rendición de cuentas fue replicada en todas las entidades federativas; sin embargo, la diversidad normativa trajo consigo que los criterios no sólo fueran dispares, sino hasta contradictorios.

Con el propósito de homologar a nivel nacional los criterios en materia de transparencia y acceso a la información pública, el 13 de diciembre de 2006 los gobernadores Luis Armando Reynoso Femat del Estado de Aguascalientes; José Reyes Baeza Terrazas de Chihuahua; Fidel Herrera Beltrán de Veracruz; Amalia García Medina de Zacatecas, así como Alejandro Encinas Rodríguez, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presentaron ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual hicieron suya los coordinadores de todas las fuerzas políticas representadas en la cámara baja y consecuentemente la presentaron al Pleno el 19 de diciembre de 2006.

La Iniciativa Chihuahua⁹ –como coloquialmente se le llamo– propuso reformar el Artículo 6º constitucional para ampliar los alcances del derecho a la información en todos los niveles de gobierno y los partidos políticos.

⁹ La génesis de esta iniciativa se encuentra en la denominada Declaración de Guadalajara firmada el 22 de noviembre de 2005. Complementariamente, la Declaración México, emanada de los trabajos del IV Encuentro Iberoamericano de protección de datos personales (2005), concluyó: 1. Asumir que la protección de datos personales es un derecho fundamental autónomo. 2. Asumir y tomar en cuenta las implicaciones de datos personales en telecomunicaciones y en la implementación del gobierno electrónico. 3. Es necesario estudiar el desarrollo normativo y la globalización en el ámbito del marketing, el sector financiero y transferencias internacionales de datos. 4. Asumir a los datos de salud como especialmente protegidos. 5. Es necesario contar con una ley de protección de datos, que considere los principios internacionalmente reconocidos en entidades públicas y privadas.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

La propuesta que hicieran los gobernadores de “cambio constitucional”, supuso un parteaguas en la materia, tras la ardua labor que representa la reforma constitucional, el 20 de julio de 2007 se publicó en el DOF el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma, además de establecer el Derecho de acceso a la Información y fortalecer el vínculo entre sociedad y gobierno, entre ciudadano y servidor público, estableció las bases mínimas sobre las cuales se cimientan los principios sobre los que descansaría la transparencia y la rendición de cuentas, y se otorgaban a la sociedad mexicana diversas opciones informativas para lograr la democratización de la información pública.

A posteriori, el 13 de noviembre de 2007, conjuntamente con la reforma político-electoral emprendida por el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformó del primer párrafo del Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para a través de ella, introducir el Derecho de réplica.¹⁰

Como sucede en toda alternancia democrática, con la calificación de la elección presidencial de 2013, se hizo patente la necesidad política de *mutatis mutandi*. Para tales efectos, el presidente electo, Enrique Peña Nieto, conjuntamente con su equipo de transición y los líderes políticos de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión,¹¹ buscaron “...profundizar la democratización del país con base en tres grandes ejes rectores: el fortalecimiento del Estado democrático de derecho; la democratización de la política, la economía y los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales, y no sólo como sujetos, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.” (Pacto por México, Internet)

Producto de ese acercamiento en las coincidencias políticas representadas a través de los poderes constituidos, fue el denominado Pacto por México. Tal alianza se materializó en un documento estructurado en cinco apartados: Sociedad de Derechos; Crecimiento Económico, empleo y competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática.

En otras palabras, el objetivo del Pacto por México fue promover, impulsar y concretar las denominadas reformas estructurales, mismas que se encuentran integradas por las reformas energética, educativa, financiera, hacendaria, laboral, en materia de competencia económica, justicia, político-electoral, telecomunicaciones y de transparencia.

¹⁰ A través del Decreto legislativo se reformaron también los artículos 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adicionó el Artículo 134 y se derogó un párrafo al Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ Los partidos políticos que impulsaron el Pacto por México fueron: Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

Retomando el eje Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción que se insertó en el Pacto por México, las fuerzas políticas y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, reconocieron que “La transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Asimismo, el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados.” (Pacto por México, Internet)

Por tal motivo se comprometieron a instrumentar tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y, especialmente el combate a la corrupción.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

Fue precisamente en esta materia que se impulsó la reforma de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma estructural en materia de telecomunicaciones se publicó en el DOF el 11 de junio de 2013. Específicamente y para efectos de lo que aquí se viene analizando, se reformó el párrafo primero del Artículo 6 y se le adicionaron los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el anterior párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B.

Destaca de este Decreto legislativo el establecimiento de un aparente “nuevo” límite a la manifestación de las ideas, consistente en que esta será objeto de sanción legal cuando además de atacar a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público, invada la vida privada.

Lo anterior fue así para dar congruencia al régimen de libertades y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, frente al derecho a la autodeterminación informativa, pero también ante el abuso que implica el ejercicio irresponsable de los mecanismos de acceso a la información pública gubernamental, ya que en innumerables ocasiones, ese derecho fundamental ha sido empleado con fines políticos o para denostar a servidores públicos cuyo actuar se encuentra sujeto al régimen ético y legal que corresponde a su función.

No menos importante fue la adición del párrafo tercero al Artículo 6 constitucional, por el cual se estableció que “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.”

El establecimiento del derecho fundamental de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, supone un hito constitucional para llevar a la sociedad mexicana a la sociedad de la información y el conocimiento, ello mediante el establecimiento de políticas de inclusión digital universal, en donde la radiodifusión y las telecomunicaciones,



amén de ser servicios públicos de interés general, se declaran como áreas de rectoría económica del estado.

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Con el objetivo de hacer frente a las resistencias burocráticas que impiden el ejercicio efectivo del Derecho de acceso a la información; así como “perfeccionar” el sistema de acceso a la información gubernamental y abonar al horizonte evolutivo de los órganos u organismos garantes de la transparencia y la protección de datos personales, el 7 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.¹²

En otras palabras, se introdujo una reforma constitucional en materia de transparencia que se caracteriza por lo siguiente:

- *Constituir un organismo con autonomía constitucional*

Se modificó la naturaleza constitucional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) para transformarlo en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); es decir, convertirlo en un órgano constitucional autónomo, garante del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, imparcial, con facultades ante todos los poderes públicos federales, dotándolo de facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional.

Esta reforma, también impacto a los órganos estatales de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, para homologarlos en su autonomía, colegiación y especialización.

Corresponde a ese organismo resolver los procedimientos de revisión que se interpongan contra las resoluciones que emitan cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, es decir, se le dota de una competencia amplia para resolver los recursos de revisión que se interpongan los particulares ante la negativa de entregar información pública, ante la clasificación que hagan de información pública o por su negativa para permitir a los particulares el acceso, corrección u oposición a sus datos personales.

- *Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información gubernamental*

¹² Esta reforma constitucional tiene su génesis en los compromisos 83 y 84 establecidos en el Pacto por México.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

En primer lugar, la reforma constitucional dotó de autonomía constitucional a todos los organismos especializados que existen en los Estados de la República, mediante la reforma de los artículos 116 y 122 constitucionales, creándose tácitamente el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

Con ello cada organismo garante estatal se caracteriza por ser especializado colegiado e parcial, cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena autonomía técnica, de gestión y tienen capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y organización interna.

En segundo lugar, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos.

A través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF el 4 de mayo de 2015, se establecen los estándares mínimos y los procedimientos en la materia, para asegurar en todo el país la protección de estos derechos y que las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional; en otras palabras, establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Mediante la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, esta ley estructura el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en condiciones para fortalecer el ejercicio de los derechos y rendición de cuentas.

No obstante ello, reconoce que corresponde a las legislaturas de cada Estado, atendiendo sus circunstancias y condiciones específicas, adaptar o aún mejorar los mínimos establecidos en la Ley General y con ello contribuir a un derecho que cumpla con las condiciones de progresividad y gradualidad necesarias para responder a la complejidad que tiene nuestro país.

En tercer lugar, la reforma constitucional considera conveniente establecer la posibilidad de que los particulares puedan someter a la revisión del organismo garante federal las decisiones de éstos cuando no les favorezcan.

En este sentido el INAI actúa como órgano de última instancia sólo respecto de los poderes autoridades y entidades públicas, pues los particulares siempre podrán recurrir -vía amparo- sus decisiones ante los tribunales federales, en congruencia con el diseño constitucional de tutela y protección de los derechos fundamentales.



Piña-Libien, Hiram Raúl. "Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México". *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

Lo anterior quiere decir que este recurso ante el organismo garante federal no inhibe la posibilidad que tienen los particulares de optar por la protección jurisdiccional de su derecho a través del juicio de amparo. Por ello, el recurso que se interponga ante el INAI se constituirá en un mecanismo de revisión expedito y sin las formalidades que conlleva un juicio de amparo.

Asimismo, establece que solamente los particulares podrán interponer este recurso, es decir, las decisiones de los órganos garantes estatales seguirán siendo definitivas inatacables para las autoridades.

– *Principios que rigen al organismo garante federal*

A fin de orientar la acción del organismo garante del cumplimiento del Derecho de acceso a la Información y evaluar su desempeño objetivamente, se rige, al igual que sus equivalentes en las Entidades Federativas por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, objetividad y máxima publicidad.

– *Diseño institucional*

La reforma constitucional estableció que el organismo garante federal incrementara en dos el número de comisionados para llegar a siete, ello por considerarse que al pasar de cinco a siete integrantes, el Pleno del INAI resolverá de manera expedita y con alto rigor y calidad los asuntos que se le presenten.

Además, se introdujeron en el texto constitucional reglas respecto al nombramiento y remoción del cargo de Comisionado del INAI. Por ello se considera que los comisionados sean nombrados por el Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado de la República, mediante la presentación de un aspirante al cargo y no por ternas, tal como sucede actualmente con el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A fin de que los comisionados cuenten con garantías de estabilidad y permanencia en el ejercicio del cargo, se propone que el desempeño del mismo sea por siete años, sin posibilidad de ser reelectos. Amén de ello, se reconoce la necesidad de establecer reglas para que, en caso de violación a sus deberes, sean sujetos de responsabilidad a través del juicio político.

– *Rendición de cuentas del órgano garante de la transparencia*

La reforma constitucional establece la obligación del órgano constitucionalmente autónomo, para que a través de su Presidente, presente anualmente al Senado de la República un informe de actividades.

El rediseño constitucional del régimen institucional del Derecho de acceso a la Información en México se complementa con el contenido del Decreto publicado en el DOF el 29 de



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

enero de 2016, mismo que por su relevancia es conocido por contener las reformas y derogaciones constitucionales que posibilitaron la reforma política de la Ciudad de México.

En este sentido, se otorgó al INAI la posibilidad de iniciar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y estatal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, que vulneren el Derecho de acceso a la información pública o el derecho a la protección de datos personales. De forma paralela, se considera que esta facultad debe también corresponder a los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, respecto de leyes expedidas por las legislaturas locales.

– *Exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La reforma constitucional considera necesario excluir al Máximo Tribunal de la competencia del INAI tanto por respeto a su función Constitucional, como por el hecho que en última instancia le corresponde a esa institución resolver toda controversia que pudiera suscitarse en la materia. Por tal motivo, considera pertinente establecer que los casos de revisión ante la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación sean resueltos por un Comité integrado por tres ministros.

– *Recurso extraordinario ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Con el objeto de asegurar que las decisiones del organismo garante federal sean definitivas e inatacables para las autoridades, y concebirlo como un órgano límite para todas las autoridades y Poderes del Estado mexicano, se estableció un recurso especial y excepcional que se sustanciará ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y podrá iniciarse cuando el organismo garante determine divulgar una información que, a juicio de las autoridades responsables, pueda representar una amenaza directa y trascendente a la seguridad nacional.

El propósito de este recurso es constituirse como un mecanismo expedito y definitivo que permita resolver las diferencias que surjan con motivo de los criterios que se constituyan con relación a la entrega de información relacionada con la seguridad nacional. En este sentido, el máximo tribunal deberá hacer un juicio sobre sí la materia controvertida en efecto cabe dentro del concepto de seguridad nacional, así como señalar en su resolución el alcance de la afectación y, en su caso, se establezca la modalidad de reserva de la información en cuestión.

Por su propia naturaleza, el recurso extraordinario no podrá ser interpuesto por cualquier autoridad; por lo que únicamente está legitimado para ello el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

– *Fideicomisos públicos y partidos políticos*

A este respecto, se busca transparentar las acciones de aquellas entidades del sector paraestatal, tales como los organismos públicos descentralizados, empresas de participación



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

estatal, particularmente los fideicomisos públicos; así como someter al régimen de acceso a la información a los partidos políticos.

VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El desarrollo constitucional y legal del combate a la corrupción en los Estados Unidos Mexicanos fue una asignatura pendiente durante muchas décadas. Los poderes constituidos, especialmente el Ejecutivo Federal, concentraron su atención en la regulación del Derecho a la Información, del Derecho de acceso a la Información Pública y en la Protección de los Datos Personales; y con el ánimo de dar cierta congruencia al discurso político con los instrumentos de planeación estratégica se establecieron algunos esfuerzos por prevenir, combatir y erradicar la corrupción.¹³

Hasta hace algunos años la sociedad mexicana y los servidores públicos se contentaban con presentar la manifestación de bienes. Instrumento que solamente servía como parámetro para satisfacer un requisito legal en el ejercicio de la función pública de los servidores públicos que estaban obligados a ello, es decir, para que un órgano específico de la administración pública conociera la relación y equilibrio existentes entre las actividades a su cargo; su vinculación con la administración y disposición del gasto público; sus percepciones e ingresos económicos y su haber patrimonial; antes, en el momento y después de dejar el cargo.

Este instrumento de control administrativo de los servidores públicos, tiene su origen en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien bajo la sombra de los escándalos de corrupción del periodo del Presidente José López Portillo¹⁴, se vio obligado a promover desde su candidatura presidencial¹⁵ un proyecto político denominado

¹³ Cfr. Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2008. Considerado como un programa especial, contenía objetivos, estrategias, líneas de acción y metas específicas, con el propósito de contribuir a la consolidación de la gobernabilidad democrática a través de la aplicación estricta de la ley y de la plena vigencia de los principios de rendición de cuentas, integridad y transparencia; sus propósitos eran consolidar la política de Estado en materia de rendición de cuentas, información, transparencia y combate a la corrupción, y fortalecer los mecanismos de control, fiscalización y sanción; institucionalizar mecanismos de atención, vinculación y participación ciudadana en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, y contribuir al desarrollo de una cultura con apego a la legalidad y a la ética pública.

¹⁴ Estos escándalos fueron patrocinados por quien se desempeñó como Jefe de la Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal, Arturo “El Negro” Durazo Moreno, quien cobijado por el manto de la amistad infantil del Presidente López Portillo, generó una fortuna proveniente del contrabando, el tráfico de drogas y armas, la trata de mujeres, la extorsión; así como la edificación de ostentosas propiedades como el fastuoso y excéntrico “*Partenón de Zihuatanejo*”. Cfr. González González, José. *Lo negro del Negro Durazo*, Editorial Posada, México, 1983, 206 pp.

¹⁵ En un discurso pronunciado en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, en la ciudad de Mérida, el entonces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, expresó: *Estamos pasando por épocas difíciles y dolorosas. Los retos*



“renovación moral”,¹⁶ mismo que se concretó en el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134.

Conjuntamente a la introducción de esta figura de control administrativo, se adicionó en la misma reforma constitucional una figura de control político denominada Juicio Político, misma que se caracteriza por ser una facultad constitucional exclusiva del Congreso de la Unión, que tiene como propósito resolver los casos de los servidores públicos contemplados en los artículos 108 y 110 constitucionales, cuando alguno de ellos, durante sus labores, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y que, por tanto, contravengan la Constitución Federal.

Está, al igual que las subsecuentes reformas y adiciones constitucionales y legales introducidas en los ámbitos federal y estatal, frente a los comunes escándalos de corrupción que nos han acompañado en las últimas décadas, denotan que la corrupción se ha institucionalizado y que las políticas públicas para enfrentarla han errado en su prevención, que la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos ciudadanos de escrutinio público son insuficientes y evidencian que el problema ético que envuelve a la corrupción como fenómeno público debe ser combatido y erradicado mediante la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) orientado a prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como realizar una adecuada fiscalización y control de los recursos públicos,¹⁷ en otras palabras, vale decir que “...los organismos y sistemas de registro patrimonial de los empleados y servidores públicos en

que avizoramos son imponentes; pero necesitamos abordar la superación de estos retos con vigor, con imaginación, con talento. Y para ello es imprescindible la renovación moral de la sociedad. Una sociedad que tolera, que permite la generalización de conductas inmorales o corruptas, es una sociedad que se debilita, es una sociedad que decae.

Y, desde luego acepto: la corrupción en el sector gubernamental es la forma más intolerable de inmoralidad social. Lo hemos expuesto ante la nación en esta forma: la renovación moral debe ser un compromiso de todos y cada uno de los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores y de los gremios; pero hemos de saber tomar, en el gobierno de la República, nuestros propios compromisos y nuestras propias obligaciones (Excelsior, 1982: En línea).

¹⁶ Sobre la renovación moral, el Presidente de la Madrid (1982: 89) afirmó: *El orden jurídico es la moral social destacada y la preservación de este orden constituye el fundamento de cualquier grupo humano. La renovación moral de la sociedad no consiste en cambiar las normas existentes sino en exigir su aplicación rigurosa. Significa que autoridades y ciudadanos se empeñen en defender los valores esenciales de la sociedad y en evitar actos o conductas contrarias a su buen funcionamiento. Significa restablecer una correspondencia entre la teoría y la práctica del derecho, supeditar los intereses particulares al interés superior de la República. La renovación moral de la sociedad debe comprometer a todos los mexicanos, como individuos y como grupos, como gremios y como clases. El gobierno es el primer obligado; se debe gobernar con el ejemplo.*

¹⁷ Al respecto se recomienda consultar la obra *¿Cómo combatir la corrupción?* Salazar Ugarte, Pedro; Ibarra Palafox, Francisco y Flores Mendoza, Imer Benjamín (Coords), UNAM, México, 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/27.pdf>



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

México simplemente no han logrado el objetivo para el que fueron creados.” (Valdés, 2015: 10). Desafortunadamente la impunidad nos lleva la delantera.¹⁸

El SNA, al igual que las reformas estructurales en materia de telecomunicaciones, transparencia y rendición de cuentas, tiene su origen en el Pacto por México,¹⁹ lográndose establecer a través del Decreto publicado en el DOF el 27 de mayo de 2015, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Diversas son las aristas que se encuentran insertas en esta reforma constitucional, mismas que para un mejor entendimiento metodológico, se ordenan de la siguiente manera:

– *Control interno de los órganos del Estado*

En el Decreto de reformas constitucionales se estableció que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberán contar con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Asimismo, se dispuso que un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto Nacional Electoral. La designación del titular del órgano interno de control del Instituto se realizará por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁸ Ejemplo de esta situación se evidencia en el documento “*La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público.*”, elaborado conjuntamente por el portal electrónico Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, en el cual dan seguimiento a los resultados de las cuentas públicas 2013 y 2014. En dicho informe, se asegura que el gobierno federal, a través de 11 dependencias, 8 universidades públicas estatales y más de 50 funcionarios públicos, celebró contratos ilegales por 7 mil 670 millones de pesos con 186 empresas, pero 128 de ellas no debían recibir recursos públicos, porque no tienen la infraestructura ni personalidad jurídica para dar los servicios para los que fueron contratadas, o simplemente porque no existen. *Vid.* <http://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

¹⁹ En el texto del Pacto por México (compromisos 85 y 86), se previó la creación del Sistema Nacional contra la Corrupción, mismo que ideó la creación de una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Así mismo, se propuso la creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción.



– *Consecuencia de la comprobación jurídica del acto de corrupción*

Es común que los servidores públicos corruptos se caractericen por su codicia, avaricia, arrogancia, soberbia y megalomanía. Estos son estados psíquicos que les impiden racionalizar y distinguir que sus conductas, además de ser violatorias de la ley, conllevan el detrimento de los recursos públicos, implican lacerar a la población más vulnerable, así como acrecentar la brecha existente en el rezago económico en países que cuentan con niveles de extrema pobreza.²⁰

Por ello, cuando un servidor público no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se ostenta como dueño, incurre en el delito de enriquecimiento ilícito. Esta conducta, deviene precisamente de esos estados emocionales en los cuales el servidor público demuestra su falta de ética y sentido común, pues adquiere bienes que superan en demasía el salario que presupuestalmente pueda tener asignado; en este sentido, con la reforma constitucional introducida en 2015, resultará procedente se decrete por parte de las autoridades judiciales competentes la extinción de dominio respecto de los bienes que directa o indirectamente hayan sido adquiridos como resultado de actos de corrupción, es decir, mediante un procedimiento autónomo y especial, un órgano competente y con facultades para ello, podrá decretar que dichos bienes se apliquen a favor del Estado.

– *Creación del Sistema Nacional Anticorrupción*

En atención al sentido amplio de la expresión políticas públicas de transparencia citado al inicio de este artículo, debemos recordar que suele utilizarse, como análoga de “políticas de prevención de la corrupción”. En esta tesitura, Nestor Baragli identifica que el concepto implica la vinculación de los poderes del Estado con la sociedad civil y con el sector privado, es decir, la prevención de la corrupción exige que todos los sectores y actores sociales, políticos y económicos se involucren en las acciones y tareas de prevención, que sean proactivos y participen en el direccionamiento del SNA.

Por ello, con el objeto de dar forma al SNA, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general por la que se establecen las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

²⁰ Sobre los factores que fomentan la corrupción, *Cfr.* Diego Bautista, Oscar. *Colección de cuadernos de ética para los servidores públicos. ¿Por qué se corrompen los Servidores Públicos?*, número 9, Tercera edición, UAEM, México, 2010, p 16 y ss. En este sentido, el autor manifiesta que la corrupción es un vicio que a lo largo de la historia ha desarrollado diversas maneras para subsistir y expandirse. Por existir diversas formas de caracterizarse se agrupan en dos tipos los elementos que la expanden: Factores socioculturales o externos al individuo y Factores internos o estados afectivos al individuo.



Este sistema de alcance nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Su finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia, así como regir el servicio público bajo los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Para su operación y funcionamiento, el SNA se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los sistemas locales anticorrupción.

a) Comité Coordinador del SNA

Es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, aprobación, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

Destaca en el diseño de este Comité Coordinador del SNA, que al tener un carácter general, las políticas públicas que establezca deberán ser implementadas por todos los entes públicos, es decir, se aplicarán por igual a los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno.

Este comité se integra por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

b) Comité de Participación Ciudadana del SNA

Tiene como objetivo coadyuvar, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA. Se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

c) Secretaría Ejecutiva del SNA

Para que el Comité Coordinador del SNA realice las actividades, funciones y atribuciones que le han sido encomendadas a través de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se estableció una Secretaría Ejecutiva,²¹ misma que tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del SNA y proveerle los insumos necesarios, así como también administrar la Plataforma Nacional Digital.²²

Igualmente, la Secretaría Ejecutiva del SNA, conjuntamente con los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, con excepción de su presidente, participa en la conformación de la Comisión Ejecutiva, que entre sus funciones corresponde realizar propuestas respecto de políticas, metodologías, mecanismos de coordinación y recomendaciones no vinculantes dirigidas hacia las autoridades encargadas de prevenir, detectar, controlar, sancionar, disuadir y combatir a la corrupción.

d) Sistemas locales Anticorrupción

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción ordena que las entidades federativas deberán poner en funcionamiento sistemas locales en la materia, ello mediante su desarrollo legislativo en el que se establezca su integración, funcionamiento y atribuciones conforme a las siguientes bases:

- Equivalencia.
- Acceso a la información.
- Emisión de recomendaciones no vinculatorias ↔ recepción de respuesta o atención por parte de la autoridad a la que se dirijan.
- Atribuciones y procedimientos adecuados.
- Rendición de informes.
- Establecimiento de un Consejo de Participación Ciudadana Estatal, análogo al establecido en la Ley General y en el cual se deposite la Presidencia del Sistema Estatal Anticorrupción.

²¹ El gobierno de este novísimo organismo se deposita en los miembros del Comité Coordinador del SNA. Desde la perspectiva del derecho administrativo la Secretaría Ejecutiva del SNA se configuró como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía técnica y de gestión. En términos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Secretaría Ejecutiva del SNA tiene un rango equiparable a Dirección General.

²² La Plataforma Nacional Digital del Sistema Nacional Anticorrupción se caracterizará por ser un conjunto de sistemas electrónicos basados en la política de datos abiertos, a través de los cuales se registrará la evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal de los servidores públicos; el registro de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; el registro nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el registro de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción; el registro de información pública de contrataciones; así como un sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

e) Sistema Nacional de Fiscalización

Concebido como el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción creó el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

El SNF se encuentra integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades superiores de fiscalización locales y las secretarías o instancias homologas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Para el ejercicio de sus competencias de diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia; instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema; la integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias; la creación de un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, y la homologación de los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, el SNF cuenta con un Comité Rector, mismo que se integra por una presidencia dual, correspondiente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública, así como siete miembros rotatorios provenientes de las entidades superiores de fiscalización locales y las secretarías o instancias homologas encargadas del control interno en las entidades federativas, quienes serán electos por un periodo de dos años, previo consenso de la Auditoría y la Secretaría.

Tanto el Sistema Nacional Anticorrupción como el Sistema Nacional de Fiscalización, demandaron la actualización de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, para que lleve a cabo las acciones conducentes en el marco de las bases y principios de coordinación que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes.²³

– *Facultades del Congreso de la Unión*

En el Decreto de reforma constitucional de 2015, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los

²³ Cfr. Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 constitucional; para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación; así como también, se concedió facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

Así mismo, se concedió facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

– *Establecimiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

Como se apuntó líneas arriba, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para instituir mediante ley al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotándolo de plena autonomía para dictar sus fallos, estableciendo su organización, funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.²⁴

Concebido para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es además, el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas se determinen como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

– *Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación*

Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Esta función de fiscalización se realiza conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, ya que la ASF cuenta con autonomía técnica y

²⁴ Cfr. DOF de fecha 18 de julio de 2016, a través del cual se publicó el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.²⁵

Por ello, con el objeto de dar certeza y transparencia al ejercicio de los recursos públicos autorizados anualmente para su erogación, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, la ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión correspondiente, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada. Esta acción será exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Esta novísima facultad otorgada a la ASF, tiene por objeto revisar cuentas públicas de ejercicios fiscales anteriores para deslindar presuntas responsabilidades administrativas o penales a cargo de servidores públicos o particulares, mismas que deberán ser promovidas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Procuraduría General de la República o las autoridades competentes.

- *Establecimiento de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción*

Mediante la reforma de diversos artículos contenidos en el Título Cuarto de la constitución, así como la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

²⁵ Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016. Su objeto es reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión; la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

La ASF podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones. Además de establecer la organización de la ASF y sus atribuciones, la ley reglamentaria prevé aquéllas necesarias para que conozca, investigue y substancie los procedimientos correspondientes a la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.



Como características particulares de esta ley se señalan las siguientes:

- 1) Se faculta a las Secretarías de Estado y a los órganos internos de control para que, en coordinación con el SNA, implementen acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
- 2) Se establece de forma genérica la introducción de mecanismos de prevención y la aplicación de instrumentos de rendición de cuentas, tales como el código de ética.
- 3) Se establece un sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, en el que se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.
- 4) Igualmente, se establece un sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados, en el que se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- 5) Se establecen los principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos.
- 6) Se clasifican las faltas administrativas de los servidores públicos en no graves y graves. Las primeras se identifican con los actos u omisiones en que incurre un servidor público con motivo del cargo, puesto o comisión que desempeñe, así como los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna falta administrativa grave, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público.

Por otra parte, las faltas administrativas graves se identifican con actos de cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información privilegiada, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, obstrucción de la justicia.

- 7) El soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos, el tráfico de influencias, la utilización de información falsa, la obstrucción de facultades de investigación, la colusión, el uso indebido de recursos públicos y la contratación



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

indebida de ex servidores públicos, se catalogan como actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

No obstante ello, se establecen como faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios producto del cohecho, ya sea para sí, para su campaña electoral o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

- 8) Se establecen sanciones para faltas administrativas no graves y graves, al igual que para el caso de los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, sean estas personas físicas o morales.

– *Establecimiento de un Fiscal Anticorrupción*

Con el objeto de contar con una Política Nacional Anticorrupción, en la que se investiguen, persigan y hagan enjuiciables los hechos que la ley considera como delitos por corrupción, en cualquiera de sus manifestaciones, en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, se estableció existencia de una Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, misma que se concibió como unidad administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República, que tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión.²⁶

No obstante lo anterior, a través del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, dicha Fiscalía Especializada, se convertirá en un órgano con autonomía técnica y operativa, dependiente de la Procuraduría General de la República; señalamos esto, ya que tal naturaleza jurídica le será atribuida con plenos efectos jurídicos cuando el Senado de la República realice el nombramiento del Titular de la Fiscalía Especializada.

²⁶ Cfr. Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el DOF el 12 de marzo de 2014.



Piña-Libien, Hiram Raúl. "Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México". *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

Ante el crecimiento de estas prácticas ilícitas en el servicio público de todos los niveles, en esta tesitura de investigar, perseguir y hacer enjuiciables los hechos que la ley considera como delitos por corrupción, con el fin de ir más allá de las sanciones administrativas, se hizo preciso actualizar el Código Penal Federal para ampliar las conductas delictivas relacionadas con hechos de corrupción.

Por ejemplo, en el ejercicio ilícito de servicio público será punible el acto u omisión del servidor público que no informe por escrito a su superior jerárquico o si dentro de sus facultades está evitar que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión.

Igualmente se tipificará como delito de corrupción en su modalidad de ejercicio ilícito de servicio público obtener, exigir o solicitar sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de los subalternos, dádivas u otros bienes o servicios.

VII. CONCLUSIONES

Es evidente que la implementación del SNA tiene por objeto fortalecer las políticas de Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas, en las que el Derecho de acceso a la Información se ha visto limitado a ser un mecanismo para solamente desenmascarar presuntos actos de corrupción.

Mediante la creación de órganos ciudadanizados, se pretende ir más allá de las buenas intenciones políticas para combatir la corrupción. Dichos órganos en los ámbitos federal, estatal y municipal están llamados a superar estas intenciones en la praxis, es decir, tienen un diseño exprefeso para hacer frente a la corrupción en todas sus manifestaciones.

En la integración de estos sistemas no obstará que se exija un determinado perfil profesional para quienes desempeñen la delicada labor de dictar la política estatal que combata la corrupción, indudablemente que es imprescindible que cuenten con experiencia en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; será preciso también que los aspectos políticos se ausenten de la designación de quienes habrán de conducir un sistema que por ratio essendi debe ser ciudadano, ya que es altamente previsible que exfuncionarios públicos se postulen para ocupar el cargo de consejero en los comités de participación ciudadana, poniendo en entre dicho los principios rectores del SNA debido a la falta de transparencia y rendición de cuentas que se señale a sus administraciones o encargos desempeñados.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

Es evidente que la introducción del SNA deviene de la crisis de los mecanismos jurídicos para prevenir, combatir y erradicar de forma eficaz y eficientemente la corrupción; del fracaso institucional y político para fortalecer la cultura de legalidad, de la incompetencia para diseñar políticas públicas acordes para el desempeño ético, responsable y transparente de la función pública y los negocios públicos, así como para contar con instituciones consolidadas y servidores públicos íntegros. Desafortunadamente, hemos sido testigos durante décadas de la institucionalización de la corrupción, del tráfico de influencias y del conflicto de intereses.

Por ello es preciso erradicar el Estado impune y transitar hacia un gobierno ciudadano y abierto, en el cual no sea ocioso y confuso el establecimiento de mecanismos que busquen combatir la corrupción, un Estado en el cual exista una cultura de la denuncia ciudadana, y la impunidad de los actos que laceran la confianza ciudadana esté ausente.

BIBLIOGRAFÍA

- Abril, Gonzalo, 1997: *Teoría General de la Información: Datos, relatos y ritos*, Cátedra, Madrid.
- Animal Político, 2017: “*La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público.*” [WWW Document]. URL: <http://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>. Consultado el [19 de julio de 2017].
- Baragli, Nestor, 2005: *Políticas públicas de transparencia*, Derecho comparado de la Información, número 5 enero-junio, UNAM, México.
- Cárdenas, Jaime, 2010: Herramientas para enfrentar la corrupción en Méndez-Silva, Ricardo (Coord). *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, UNAM, México.
- Carpizo, Jorge, 2000: *Nuevos Estudios Constitucionales*, Porrúa-UNAM, México.
- Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto; *El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*.
- Organización de Estados Americanos, 2007: Cuestionario: *Legislación y mejores prácticas sobre acceso a la información pública* [AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07)]; [WWW Document]. URL: http://oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_mejores_practicas_respuestas_mexico.pdf. Consultado el [19 de julio de 2017].
- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1982.
- 13 de noviembre de 2007.
 - 11 de diciembre de 2008.
 - 12 de marzo de 2014.
 - 18 de julio de 2016.
- Dierno Bautista, Oscar, 2010: *Colección de cuadernos de ética para los servidores públicos. ¿Por qué se corrompen los Servidores Públicos?*, número 9, Tercera edición, UAEM, México.



Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre 2017, pp., ISSN 2007-8137

- De Carreras Serra, Lluís, 1996: *Régimen jurídico de la información: Periodistas y medios de comunicación*, Ariel, Barcelona.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, 1982: *Cien tesis sobre México*, Grijalbo, México.
- De Páramo, Juan Ramón, 2000: Derecho subjetivo, El derecho y la justicia, Edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, Vol. II de la Enciclopedia iberoamericana de filosofía, 2ª edición, Trotta, Madrid.
- Excelsior, 1982: *La renovación moral que propone De la Madrid* [WWW Document]. URL: <http://www.proceso.com.mx/133015/la-renovacion-moral-que-propone-de-la-madrid>. Consultado el [19 de julio de 2017].
- Federal Bureau of Investigation, 2017: *White-Collar Crime* [WWW Document]. URL: <https://www.fbi.gov/investigate/white-collar-crime>. Consultado el [19 de julio de 2017].
- González González, José, 1983: *Lo negro del Negro Durazo*, Editorial Posada, México.
- González Llaca, Edmundo, 2005: *La corrupción: Patología colectiva, México*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, 2008: *Para entender la transparencia*, Nostra ediciones, México.
- Hurtado Cisneros, Alfredo, 2015: *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, UNAM.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007: Posición institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ante la Iniciativa de Chihuahua y el proceso de reforma constitucional emprendido por la Cámara de Diputados; [WWW Document]. URL: http://www.itei.org.mx/v2/micrositios/reforma/documentos/docrel/chihuahua_postura_oficial_ifai_ultima.pdf. Consultado el [19 de julio de 2017].
- Livas Cantú, Javier, 2003: *El Estado Cibernético. La Unidad del Derecho, la Política y la Economía*, Senado de la República, México.
- López Ayllón, Sergio, 1984: *El Derecho a la Información*, Miguel Ángel Porrúa, México.