



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO  
POSGRADO EN DERECHO**

**“EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL  
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN”**

**T E S I N A**

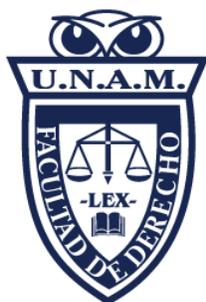
**PARA OBTENER EL GRADO DE:  
ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**P R E S E N T A:**

**ERIKA SÁNCHEZ MARTÍNEZ**

**A S E S O R A:**

**DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2020.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**AGRADECIMIENTOS Y  
DEDICATORIAS:**

**A mis padres,**  
*Gilberto Sánchez e Isabel Martínez,*  
*por su profundo amor incondicional,*  
*consejos y apoyo que me han*  
*brindado toda mi vida, alentándome*  
*a superarme día con día.*

**A mi hermano,**  
*Arturo Sánchez, por su cariño*  
*entrañable y aliento en todos los*  
*proyectos que he emprendido.*

**A Juan Luis Guerrero,**  
*por creer en mí, por apoyarme, por*  
*motivarme siempre a salir adelante*  
*y mejorar en todos los aspectos de*  
*mi vida.*

**A la Dra. Sonia Venegas,**  
*por su tiempo, comprensión y*  
*consejos en la elaboración del*  
*presente trabajo.*

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	1
<b>Acrónimos</b>	5
<b>Capítulo 1. El fenómeno de la corrupción</b>	
1.1 Concepto	6
1.2 Causas de la corrupción	15
1.3 Efectos de la corrupción	17
1.4. Estudios relativos a la medición del fenómeno de la corrupción y la posición de México en ellos.	21
1.4.1 Índice de percepción de la corrupción	22
1.4.2 Barómetro de la corrupción global	24
1.4.3 Índice de Estado de derecho	28
1.5 Gobierno abierto	30
<b>Capítulo 2. Democracia y participación ciudadana.</b>	
2.1 Formas de gobierno	35
2.2 Democracia y la intervención del ciudadano	37
2.3 La ciudadanía	45
2.4 Mecanismos de participación ciudadana	54
<b>Capítulo 3. El Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción.</b>	
3.1 Proceso legislativo para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción	58
3.1.1 Iniciativas para reformas constitucionales	58
3.1.2 Iniciativas relativas a la legislación secundaria	63
3.2 Marco jurídico	68

3.2.1 Tratados internacionales	69
3.2.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	72
3.2.3 Leyes secundarias	74
3.2.3.1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	75
3.2.3.2 Ley General de Responsabilidades Administrativas	76
3.2.3.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	77
3.3 El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción	78
3.3.1 Integración	79
3.3.2 Órganos en los que participa y facultades	83
3.3.3 Principales actividades que ha realizado el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción	90
<b>Conclusiones</b>	<b>97</b>
<b>Fuentes consultadas</b>	<b>101</b>

## INTRODUCCIÓN.

La corrupción es una de las problemáticas que ha tomado gran relevancia a nivel mundial en los últimos tiempos; grandes escándalos que involucran a personajes tanto del ámbito público como privado, nacionales y/o transnacionales, con un único fin: el aprovechamiento de recursos públicos para fines personales. Esto no se ha circunscrito en una región en particular, ni en algunas economías específicas, lo que nos da pauta de señalar que esta problemática requiere una atención y colaboración internacional para su erradicación.

El descontento social que esta problemática en comento ha generado en nuestro país no es menor. La ciudadanía está cada vez más harta de la terrible desigualdad social, pobreza y poco crecimiento económico; los pobres cada día lo son aún más, mientras que los adinerados incrementan sus fortunas aprovechándose de las lagunas legales y del suficiente poder que tienen para manejar a las leyes y al aparato gubernamental según sus propios intereses, sin que exista un verdadero castigo para ellos. En este sentido, diversos estudios de la academia han hecho énfasis en el desinterés que la corrupción ha creado en la ciudadanía por lo que se refiere a los temas públicos, al considerarse ignorados por las autoridades en la toma de decisiones importantes para el rumbo del país, inmersos en una terrible impunidad que se vive día a día. Este descontento ha generado una enorme crisis en el Estado de Derecho en que vivimos, llevando a creer a la ciudadanía que existe una falta de legitimidad de las instituciones del aparato gubernamental.

Esta realidad ha sido retomada por diversos dirigentes a nivel internacional, por lo que cada vez es más común escuchar en los discursos políticos, que el primer objetivo de todo gobierno debe ser el combate puntual a la corrupción y trabajar en el marco de un gobierno abierto; señalan que para afrontar a la corrupción es necesario una mayor transparencia y el involucramiento de los ciudadanos a través de la sociedad civil.

Y es que a nivel mundial se han generado diversos movimientos sociales, con un único objetivo: exigir un verdadero combate a la corrupción, donde todo aquel que inflija la ley sea efectivamente castigado, donde cada peso del presupuesto público sea auditado y se conozca su destino y utilización.

En este sentido, el papel que ocupa la sociedad civil en cualquier Estado de Derecho es importante, observadora y crítica del sistema político; basta recordar que en nuestro país, ésta fue una de las principales impulsoras para la reforma constitucional en el combate a la corrupción, cuya actuación no sólo quedó en la presión social, sino también en proveer propuestas para legislar en las leyes secundarias en este rubro, como lo fue la iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida como “Ley 3 de 3”, así como su participación en diversas mesas de trabajo con los legisladores federales para coadyuvar y para compartir observaciones técnicas con el fin de obtener un marco normativo que se ajustara a la realidad de nuestro país y que satisficiera las necesidades de nuestra población.

Así pues, se creó un Sistema Nacional Anticorrupción, en cuya estructura se previó la participación de la ciudadanía organizada a través de la inclusión de un Comité de Participación Ciudadana, como uno de los ejes fundamentales en el combate a lo que nos ha generado tanto daño: la corrupción.

Sin embargo, y como se ha podido ver a través del tiempo, la simple generación de leyes no es suficiente para poder indicar que se está acabando con los problemas que aquejan a la población. Hay que ser críticos para determinar si lo legislado fue lo suficiente para progresar en el combate a alguna problemática, y observar qué acciones se han entablado en el ejercicio de las facultades otorgadas por ley para concluir si efectivamente se está teniendo la trascendencia que se buscaba en la sociedad mexicana.

Con todo lo anterior, surgió el interés en la creación de este trabajo, en la necesidad de poder analizar la actuación del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción, las facultades con las que cuenta y

examinar el trabajo realizado por la misma en ejercicio de dichas facultades en estos pocos años desde su creación, para determinar si cuenta con los suficientes elementos para poder ser un ente que atienda los intereses de la ciudadanía mexicana frente al poder público en el combate a la corrupción.

Esta investigación se compone de tres capítulos, en los cuales se pretende analizar la relación que existe entre la ciudadanía y la actividad del aparato gubernamental, así como la trascendencia de la inclusión de la ciudadanía organizada en el combate a la corrupción, mediante la creación de un Comité de Participación Ciudadana tanto en el sistema nacional como en los locales; sin embargo, nuestro objeto de estudio únicamente se enfocará al ámbito federal, ya que se considera que su actividad es más amplia y con mayor trascendencia que los locales.

En el primer capítulo, se aborda de manera breve la problemática de la corrupción, comenzando por su definición; posteriormente se señala la diversidad de las causas que la generan así como las consecuencias que despliega en los Estados de Derecho, de acuerdo a la doctrina. Asimismo, se abordan algunos estudios que las organizaciones civiles a nivel mundial han generado con el objeto de medir a la corrupción, a fin de generar información utilizable para su combate.

En el segundo capítulo se aborda el papel que ha fungido el ciudadano en el sistema gubernamental; partiendo de la antigua Grecia hasta llegar a nuestros tiempos, ubicándonos en la Democracia que es el sistema en el que nos encontramos inmersos como mexicanos. Asimismo, se trata el concepto de ciudadanía, los derechos y obligaciones que se generan por tal estatus, dentro del marco legal de nuestro país y por último se hace una breve explicación sobre los diversos mecanismos que se han generado en México para involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos, tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato, la contraloría social y los testigos sociales.

En el tercer capítulo, se aborda el tema objeto del presente trabajo: el Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción. Primero hacemos un breve recorrido por las diversas iniciativas que se generaron para la reforma constitucional y de las cuales surgió el actual texto que se encuentra en nuestra Carta Magna de 1917; posteriormente se señalan las iniciativas que se presentaron respecto de la nueva ley que reglamentaría el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, analizando concretamente las facultades que ya se preveían para el Comité en estudio y de cuya discusión en el Congreso resultó el texto legal que actualmente se tiene. Posteriormente, se hace un recorrido por el marco jurídico que resulta del Sistema Nacional Anticorrupción y que es aplicable al Comité de Participación Ciudadana. Por último se analizará la estructura y facultades con las que cuenta dicho Comité, señalándose algunas de las acciones que ha emprendido el ente de estudio, a fin de determinar si sus facultades son suficientes para representar los intereses de la sociedad mexicana en el combate a la corrupción.

## **ACRÓNIMOS.**

- CANIFARMA: Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica.
- CONCAMIN: Confederación de Cámaras Industriales.
- COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.
- ENCIG: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- MESICIC: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- PAN: Partido Acción Nacional.
- PRD: Partido de la Revolución Democrática.
- PRI: Partido Revolucionario Institucional.
- PT: Partido del Trabajo.
- PVEM: Partido Verde Ecologista de México.
- UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
- UNCAC: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- USAID: United States Agency for International Development (en español Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).
- WEF: World Economic Forum (en español: Foro Económico Mundial).

## CAPÍTULO 1.

### EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN.

*“Cuánto más corrupto es el Estado, más leyes tiene”  
Tácito*

En la actualidad, nuestro país está pasando por una fuerte crisis que cuestiona la legitimidad de sus instituciones jurídicas y políticas generada por el descontento que existe entre la población debido a la falta de confianza que se tiene en ellas; este descontento social se ha venido construyendo con base en una serie de hechos que tienen un factor en común: la corrupción. A diario escuchamos o vemos noticias que hablan sobre esta problemática, la cual lejos de ser un fenómeno que se circunscribe en determinada zona geográfica, es un problema que tiene tintes transnacionales, de tal manera que la comunidad internacional se ha visto en la necesidad de generar documentos con base en los cuales puedan cooperarse entre sí para combatir a la corrupción y con ello disminuir los efectos que genera esta problemática mundial. Sin embargo, para poder enfrentarla es de vital importancia conocer el fenómeno de la corrupción desde su conceptualización, causas y consecuencias que genera, lo cual se abordará en este capítulo.

#### 1.1 CONCEPTO.

Definir la palabra corrupción no es tarea fácil; entre los diversos estudiosos del tema no se ha unificado la definición del problema, pues con frecuencia se cuestiona el hecho de señalar qué actividades se pueden considerar como tales y cuáles no; mucho menos en la legislación mexicana se tiene algún concepto establecido al respecto.

A lo largo del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente nos rige, se señalan a los “hechos de corrupción” como procedencia para la extinción de dominio y como uno de los objetos a combatir por el Sistema Nacional Anticorrupción, por mencionar algunos ejemplos; sin embargo no se expresa qué es la corrupción *per se*.

De igual forma, en la demás normatividad secundaria como lo es el Código Penal Federal no se señala dicha definición, sino que se limita a regular a partir del artículo 214 los tipos penales de aquellas conductas que se consideran corruptas, como lo es el ejercicio ilícito de servicio público, el abuso de autoridad, la coalición de servidores públicos, el uso ilícito de atribuciones y facultades, la remuneración ilícita, la concusión, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencia, el cohecho, el cohecho a servidores públicos extranjeros, el peculado, el enriquecimiento ilícito, así como un catálogo de conductas que atentan contra la administración de justicia.

Por su parte, la actual Ley General de Responsabilidades Administrativas tampoco define lo que se entiende por corrupción, estableciendo únicamente una lista de aquellas acciones u omisiones cuya verificación actualiza una falta administrativa grave o no grave; dentro de las primeras tenemos un catálogo referente a los actos u omisiones de los servidores públicos que incluye al cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento y obstrucción de la justicia, así como un catálogo aplicable a los particulares que incluye al soborno, participación ilícita, tráfico de influencias para inducir a la autoridad, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos y contratación indebida de ex servidores públicos; en el mismo sentido, por lo que se refiere a las faltas administrativas no graves, se señala una serie de causales para las mismas; previendo un procedimiento para imponer sanciones a dichas faltas administrativas.

Así pues, para poder establecer un concepto de corrupción que nos apoye en el presente trabajo, partiremos de lo básico. El Diccionario de la Lengua Española<sup>1</sup> establece que corrupción significa “acción y efecto de corromper o corromperse”, señala que “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica

---

<sup>1</sup> <https://dle.rae.es/?id=B0dY4I3> consultada el día 05 de mayo de 2018.

consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. Corromper se define como “alterar y trastocar la forma de algo, echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo, sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”. Su propio diccionario del español jurídico señala que se entiende por corrupción al “comportamiento consistente en el soborno, ofrecimiento o promesa a otra persona que ostenta cargos públicos, o a personas privadas, a los efectos de obtener ventajas o beneficios contrarios a la legalidad o que sean de naturaleza defraudatoria”.<sup>2</sup>

En la doctrina, María Estela Ayllón González indica que se puede conceptualizar a la corrupción como “la actividad ilegal por medio de la cual un agente corruptor y un agente corrupto intercambian recíprocamente una serie de bienes y derechos de los cuales no son propietarios, sino en el caso del funcionario público: únicamente depositarios”<sup>3</sup>.

Por su parte Ernesto Garzón realiza un interesante análisis para poder definir a la corrupción. Primero, establece que dicho concepto está ligado con un sistema normativo relevante, entendiendo por éste a un conjunto de reglas que regulan una práctica social, con lo cual se indica que no sólo existe la corrupción en el ámbito político. En segundo lugar, la intervención de un agente denominado “decisor”, el cual tiene competencia para tomar decisiones, señalando que no se puede siempre identificar a este decisor como una autoridad, pues recordemos que la corrupción se puede dar en cualquier campo. Además, este “decisor” está sujeto a lo que llama “deberes institucionales”, propios de la autoridad, o “deberes posicionales”, estos últimos de aquellos que no son propiamente autoridades pero tienen facultades de decisión, cuyo ámbito de validez está delimitado por las reglas que definen su posición. Realiza una distinción entre los deberes señalados anteriormente y los deberes naturales, siendo estos últimos los que aplican a todos los individuos sin importar el rol social que asumen. Establece que la

---

<sup>2</sup> <https://dej.rae.es/lema/corrupci%C3%B3n> consultada el día 05 de mayo de 2018.

<sup>3</sup> Ayllón González, “Ma.” Estela, “Breves factores institucionales, políticos, económicos y sociales de la corrupción en México”, en Ariel Rezzoagli, Bruno (coord.), *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, México, Porrúa, 2005, p. 45.

corrupción es una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor, “si se acepta que las obligaciones son deberes adquiridos por promesas o aceptación expresa o tácita de una determinada posición en una práctica social, no cuesta admitir que la corrupción implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante”<sup>4</sup>. Pero a todo esto, ¿cuál es el objetivo de la corrupción? La obtención de un beneficio particular, denominado por el autor en comentario como extraposicional. Tomando en cuenta los beneficios extraposicionales, este autor distingue dos tipos de corrupción: el soborno y la extorsión, “se soborna a un decisor cuando se le otorga un beneficio extraposicional para que viole su obligación y se es extorsionado cuando se otorga a un decisor un beneficio extraposicional para que cumpla su obligación”.<sup>5</sup> Siguiendo esta idea, Garzón señala que esta práctica va necesariamente en contra del sistema normativo relevante, por lo que se tiene que mantenerla en secreto (de ahí que no se puedan tener datos reales para medirla) y poner un límite a su extensión. Considerando todo lo anterior, propone la siguiente definición:

*“La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.”<sup>6</sup>*

Para Guillermo Ariel Todarello, citado por Miguel Alejandro López Olvera, “la corrupción se identifica con el aprovechamiento indebido de una posición de poder público con el objetivo de obtener un beneficio particular”.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI-IFE-ITAM, 2003, p. 24.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 25.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, pp. 30-31

<sup>7</sup> Todarello, Guillermo Ariel, *Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2008, p.1, cit. por López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 44.

Por su parte, Alejandro Romero Gudiño señala que la corrupción no sólo tiene tintes económicos, sino también morales o éticos. Evidentemente siempre es un acto que realiza alguna persona de manera voluntaria, consciente de que transgrede el marco normativo para conseguir un beneficio. Este mismo autor, citando a Tanzi, Alonso y Garcimartín, clasifica la corrupción en los siguientes tipos:

- a) De acuerdo con la entidad en que existe: encontramos a la corrupción burocrática (*pretty corruption*) que se relaciona con la aplicación de las normas, y a la corrupción política (*grand corruption*) relacionada con los procesos de definición de las normas.
- b) De acuerdo con su impacto: distingue entre aquella destinada a reducir el coste para que el corruptor acceda a un determinado servicio y aquella que se orienta a ampliar el beneficio derivado de una determinada actividad.
- c) De acuerdo con el promotor: si es motivada por quien paga el soborno o por quien lo recibe.
- d) De acuerdo a la naturaleza del compromiso: el fenómeno de la corrupción puede ser el resultado de una acción colusiva entre corruptor y corrupto a costa de un tercero o puede ser consecuencia de la posición de dominio alcanzada por el beneficiario.
- e) De acuerdo con su extensión en la administración: cabe distinguir entre la corrupción localizada en el centro básico de decisión de la administración central y aquella dispersa en niveles diversos de decisión.
- f) De acuerdo a su predictibilidad: distingue entre una corrupción previsible, en su incidencia y dimensión; y otra difícil de prever.

g) De acuerdo a su materialización: distinguiendo entre la que se expresa a través de pagos monetarios y la que no implica este tipo de prestaciones.<sup>8</sup>

Para Ibarra Palafox, el abuso del poder público era practicado por los integrantes del Estado, es decir, aquellas personas que integraban al aparato burocrático, propiamente por aquellos que manejaban recursos públicos. Esta concepción fue cambiando con el tiempo, puesto que determinados sectores que en un inicio sólo eran manejados por el Estado pasaron a ser parte de las actividades manejadas por el sector privado.

“Frente a la reciente expansión de los poderes privados, esta noción debe ampliarse para comprender esta transformación global donde los agentes privados influyen decisivamente en las principales decisiones económicas y políticas de los Estados nacionales e, inclusive, violan derechos humanos. Así, también debemos entender por corrupción la acaecida entre particulares cuando uno de ellos toma ventaja de la ley o del poder político para lesionar derechos de otros particulares con el ánimo de obtener sobre estos una ventaja ilícita de cualquier naturaleza (social, económica o política)”<sup>9</sup>.

Es interesante la aportación de este autor, ya que se desapega del poder público introduciendo que ese tipo de actividad ilícita también puede aparecer en el sector privado.

En el mismo sentido se pronuncia Roberto “A.” Ochoa Romero<sup>10</sup> al señalar como ejemplos de corrupción en el ámbito privado la entrega de sobornos a los funcionarios de empresas para condicionar la celebración de contratos, los pactos

---

<sup>8</sup> Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos, “La corrupción: definición y criterios de medición”, en Alonso, José Antonio y Mulas-Granados, Carlos (dirs.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo el caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE, 2011, pp. 25-26 cit. por Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015, p. 271.

<sup>9</sup> Ibarra Palafox, Francisco, “Corrupción y poderes privados”, en Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 188.

<sup>10</sup> Ochoa Romero, Roberto “A.”, “Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución”, en Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 207.

o acuerdos entre empresarios para afectar a sus competidores, el ofrecimiento o recepción de un beneficio a cambio de brindar acceso a información privilegiada sobre productos o servicios, o realizar arreglos para definir previamente los resultados en eventos deportivos.

Robert Klitgaard, citado por Daniel Márquez, señala que “existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir”.<sup>11</sup> Así pues, este autor, “destaca los ingredientes fundamentales de la corrupción, porque, para él, la conducta ilícita florece cuando los agentes tienen poder monopólico sobre los clientes, grandes facultades discrecionales y débil responsabilidad ante el mandante, por lo que enuncia la siguiente ecuación: Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Responsabilidad”.<sup>12</sup>

Por su parte, Daniel Márquez caracteriza al fenómeno de la corrupción, con los siguientes elementos:

- un aspecto económico, representado por los bienes escasos que se intercambian (dinero y beneficios) entre el corrupto y el corruptor;
- un incremento patrimonial, que se traduce en el enriquecimiento personal o la obtención de beneficios para el corrupto y el corruptor, esto es, siempre es posible identificar a una persona o un grupo de personas que se benefician de la transacción corrupta con un aumento en sus patrimonios o intereses;
- un negocio oculto disfrazado de acto jurídico, es decir, un acto o actos jurídicos que emite el corrupto en beneficio del corruptor, y otro acto u omisión que no son públicos, pero que constituyen el núcleo del acto corrupto, en donde está presente la violación de estándares éticos o normas jurídicas;

---

<sup>11</sup> Klitgaard Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, trad. de Emilio “M.” Sierra Ochoa, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994, p. 85, cit. por Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, *La diáspora como una teoría del fenómeno de la corrupción en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 22.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 17.

- la violación o manipulación de estándares de conducta relacionados con funciones públicas o competencias legales, que tradicionalmente son normas jurídicas o disposiciones administrativas, pero también, en determinadas ocasiones, pueden ser estándares o principios éticos;
- un radio o espacio de acción, que puede ser público o privado, donde se ejerce la actividad corruptora, que es indistinto, porque puede ser en organismos públicos o en las empresas privadas, pero que impacta en una dimensión política;
- una dimensión política, federal, estatal o municipal, porque la corrupción se asocia al uso de facultades regladas -poder-, o al ejercicio del proceso de toma de decisiones, cuyo origen es “público”, aunque genere beneficios “privados”, que se ejerce en esos ámbitos de gobierno. También la dimensión política se destaca en el ejercicio de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial que ejerce el corrupto en beneficio del corruptor;
- un intercambio, representado por las contraprestaciones ilícitas que el corrupto y el corruptor obtienen en la generación del acto corrupto;
- una dimensión psicológica, que se relaciona con los motivos del corrupto y el corruptor para incurrir en el acto u omisión corruptas, y
- una ideología que se expresa en frases como “el que no transa no avanza”, “ponte guapo”.<sup>13</sup>

Así pues, el autor en comento señala que:

la corrupción se presenta como un fenómeno complejo, pluridimensional: económico, oscuro, ilegal, inmoral, local pero proyectivo (se gesta en el espacio público o privado, pero se extiende a todo lo social); es un proceso de poder, de mercado, con una dimensión psicológica y social, además de que se basa en la convicción del corrupto y el corruptor de que

---

<sup>13</sup> *Ibíd*em, pp. 141-143.

sistemáticamente la impunidad en su comisión u omisión está garantizada.<sup>14</sup>

Por su parte, Transparencia Internacional, una de las principales organizaciones no gubernamentales que dentro de sus actividades prioriza la lucha contra la corrupción, la define como “el abuso de un poder público para el beneficio privado”<sup>15</sup>.

Así pues, podemos señalar que la práctica de la corrupción no necesariamente se queda en el sector público, sino también puede incidir en el sector privado. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos realizó un estudio denominado “*Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*”<sup>16</sup>, en donde se señala estrategias en que pueden incurrir los empresarios a fin de adjudicarse alguna licitación y obtener más ganancias en tales procesos, como lo son:

- a) Ofertas de resguardo: consistentes en presentar ofertas en costos o en términos específicos que de antemano se sabe que no serán aceptadas por el comprador, pretendiendo aparentar una competencia.
- b) Supresión de ofertas: referente a la falta de presentación o retiro de ofertas por los competidores a fin de favorecer a algún proveedor pre-asignado.
- c) Rotación de ofertas: consiste en el acuerdo previo entre empresarios para ganar o calificar por turnos en alguna licitación.
- d) Asignación de mercado: se refiere al reparto de zonas geográficas para presentar ofertas en licitaciones con el objetivo de asignarse ciertos clientes.

---

<sup>14</sup> Márquez Gómez, Daniel, *El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Constitucionalidad y legalidad del combate a la corrupción mexicano*, México, Editorial Liber Iuris Novum, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, 2017, p. 20.

<sup>15</sup> “¿Cómo se define la corrupción?”, visible en <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define> consultada el día 26 de junio de 2018.

<sup>16</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*, 2009, <http://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf> consultada el día 09 de septiembre de 2018.

A pesar de no existir un consenso sobre la conceptualización de corrupción, podemos identificar algunos aspectos en común:

- A) Se desarrolla como una transacción oculta, debido a que su actualización violenta el orden jurídico.
- B) Se da de común acuerdo entre corrupto y corruptor, conscientes de la transgresión al marco jurídico.
- C) Se presenta tanto en el ámbito público como en el privado.
- D) Existe la obtención de beneficios, tanto para el corrupto como para el corruptor, pudiendo ser de carácter económico o de otro tipo.
- E) Existe una violación de códigos de conducta o estándares existentes sobre lo que se prevé como buen funcionamiento de la persona en determinado cargo.

Para efectos del presente trabajo, se trabajará con el concepto propuesto por la organización denominada Transparencia Internacional, ya que si bien es breve, recoge aspectos básicos que encierra cualquier acto de corrupción.

## **1.2. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN.**

Como podemos notar, no existe un consenso sobre el concepto de corrupción; de igual manera, no existe un catálogo que nos indique cuales son las causas que motivan a su desarrollo en algún sistema jurídico.

“La corrupción tiene una dimensión personal (o individual), una institucional y una cultural. Las tres están vinculadas. Las individuales tienen que ver con el costo-beneficio y la percepción de que al incurrir en un acto de corrupción el individuo tiene poco que perder y mucho que ganar. La institucional, se encuentra relacionada con las oportunidades de corrupción y el deficiente funcionamiento de los aparatos de procuración e impartición

de justicia. Por lo que se refiere a la cultural, con el conjunto de actitudes y valores frente a las autoridades y la ley”<sup>17</sup>.

Aunado de esto, podemos distinguir algunos aspectos que son constantes en este fenómeno:

1.- Información limitada, siendo necesario difundir la suficiente información para una exacta rendición de cuentas, sin dejar recovecos que hagan posible la aparición de la corrupción.

2.- Falta de transparencia, así como la poca o nula rendición de cuentas por parte de nuestros gobernantes, lo que genera descontento social al no poder establecer con claridad los gastos y actividades que realizan para llevar un buen gobierno.

3.- Redes de complicidad, pues en algunas ocasiones, si no es que en la mayoría, existe todo un aparato armado para la operación ilícita en el marco de la burocracia, de tal manera que todos resultan beneficiados en tal actividad ilícita.

4.- Tecnologías obsoletas que dificultan la publicidad, al no existir los medios suficientes y eficientes para la difusión de información hasta los lugares más recónditos. Aunado a esto, agregaríamos la falta de medios de comunicación honestos, aquellos que ocultan información verídica o que generan información falsa, lo que hace poco posible la existencia de ciudadanía informada.

5.- Instituciones débiles, al no dotarlas de las facultades suficientes para poder sancionar aquellas actividades corruptas.

6.- Marco legal abundante y complejo que favorece la aparición de los vacíos normativos, así como normatividad hecha con total falta de técnica legislativa, dejando ambigüedades en los términos utilizados y vacíos legales, abriendo espacio para las interpretaciones judiciales, que en algunos casos son contradictorias. En este mismo sentido, el establecimiento de tramitologías que complican más el acceso a los servicios para la ciudadanía.

---

<sup>17</sup> Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, segunda edición, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas- Instituto Mexicano para la Competitividad, 2016, p. 90.

7.- Impunidad o limitada aplicación de sanciones a las conductas reconocidas en la ley como sancionables, que en parte deriva de un marco legal insuficiente para poder imputar las sanciones que se generen con dicha ilicitud, pues la realización de algún acto de corrupción se desarrolla por el hecho de que el agente corruptor confía en que la sanción prevista en la ley por su acto ilícito no le será efectivamente aplicada.

8.- Bajos y deficientes salarios de los servidores públicos, lo que lleva al mismo a buscar y obtener más beneficios por su posición privilegiada frente al gobernado.

Por su parte, Jesús González Amuchastegui clasifica a las causas de la corrupción, de la siguiente forma<sup>18</sup>:

a) Causas genéricas, refiriéndose a tales como aquellas circunstancias sociales y económicas abstractas, como lo es la falta de modernización y del crecimiento económico, cambio de valores, entre otras.

b) Causas específicas, como lo son los salarios bajos de los servidores públicos, escasa probabilidad de sanciones, sobrerregulación administrativa, falta de competitividad, defectos en la organización burocrática, entre otras.

c) Condición formal, retomando la ecuación básica de la corrupción de Robert Klitgaard: "Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Responsabilidad."

d) Causa última, en el sentido de que todo acto de corrupción es liberado, intencional.

Como podemos observar existen diversos factores que propician al desarrollo de la corrupción, sin que los enunciados anteriormente sean meramente limitativos, de ahí la complejidad de combatirla. Así como es necesario establecer el origen de tal problemática también lo es identificar los efectos de la misma.

### **1.3. EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN.**

---

<sup>18</sup> González Amuchastegui, Jesús, "Corrupción, democracia y responsabilidad política", en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI-IFE-ITAM, 2003, pp. 75-77.

Poder definir las consecuencias que genera la corrupción no es tarea fácil, pues como hemos establecido, los actos corruptos se llevan a cabo en total opacidad, lo que dificulta una medición exacta sobre los costos que genera. Como veremos más adelante, existen múltiples estudios sobre la percepción de la corrupción a nivel mundial, los cuales utilizan distintos factores a medir, sin que se obtengan los mismos resultados en todos ellos.

Uno de los planos donde repercute la corrupción es el económico. Es evidente que todo empresario buscará un lugar óptimo para invertir y con ello obtener buenos rendimientos. La corrupción se convierte en un obstáculo para la productividad de un país, para la competitividad, para la inversión y todo ello redundará en el nulo crecimiento económico del mismo.

El Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), publicó su Reporte del Índice de Competitividad Global 2018<sup>19</sup> en el que se mide la competitividad de 140 economías, a través de diversos indicadores que se clasifican en 12 grupos: instituciones, infraestructura, adopción de tecnologías de la información y de la comunicación, estabilidad macroeconómica, salud, educación y habilidades, mercado de productos, mercado de trabajo, sistema financiero, tamaño de mercado, dinamismo de negocios y capacidad de innovación. Con todos estos factores, colocó a nuestro país en el lugar 46 de 140, con una puntuación de 64.60 (en un rango de 0 a 100, de menos a más competitividad). Dentro del reporte comentado, en el rubro de Instituciones se encuentra al problema de corrupción, en donde a nuestro país se le calificó con 29 puntos de 100, con lo que podemos determinar que es un aspecto del que nuestro país, pese a las reformas legales generadas, aún adolece.

Asimismo, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ENCIG) 2017<sup>20</sup>, la cual ofrece información sobre la satisfacción de servicios públicos y la percepción de la corrupción

---

<sup>19</sup> <https://es.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>, consultada el día 02 de febrero de 2019.

<sup>20</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf), consultada el día 02 de febrero de 2019.

relacionada con los mismos, evidenció que los costos de incurrir en actos de corrupción alcanzaron 7,218 millones de pesos equivalentes a 2,273 pesos promedio por persona.

Pese a que el Banco Mundial no cuenta con algún estudio o informe en el cual se indique cuánto cuesta la corrupción en relación con el Producto Interno Bruto de un país, en el estudio denominado Anatomía de la corrupción se señala que el Gerente General en México de la Corporación Financiera Internacional, miembro del Grupo del Banco Mundial señaló que la corrupción equivale a 9% del Producto Interno Bruto de nuestro país;<sup>21</sup> mientras que el Instituto Mexicano para la Competitividad lo ubica entre el 2% y el 10% y para el Banco de México, los costos representan el 9% del mencionado Producto Interno Bruto.<sup>22</sup>

Para Andrés Roemer, en su Análisis Económico de la Corrupción, señala que ésta

desincentiva la inversión doméstica y extranjera, propicia el crecimiento de los sectores informales, redistribuye gasto prioritario hacia actividades de monitoreo y prevención de la corrupción, disminuye los ingresos fiscales por el rechazo de los ciudadanos a pagar impuestos, y por lo tanto genera incentivos para alzas de impuestos que pagan sólo algunos sectores de la población; el incumplimiento de la ley y el deterioro de la burocracia inciden en la capacidad de respuesta de un gobierno al inhibir su eficiencia, su eficacia y su propia imagen.<sup>23</sup>

Además de lo anterior, Miguel Alejandro López Olvera señala que:

la corrupción no solo causa costos económicos; su carácter perjudicial deriva principalmente del hecho que debilita los principios morales, afecta al Estado de derecho, daña a los principios de autoridad, propicia la injusticia, promueve la desigualdad, permite la impunidad de los poderosos y el ultraje

---

<sup>21</sup> Casar, María Amparo, op. cit., p. 59.

<sup>22</sup> Márquez Gómez, Daniel, *Reforma constitucional anticorrupción y derecho administrativo sancionatorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 2.

<sup>23</sup> Roemer, Andrés, "Análisis económico de la corrupción", en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI-IFE-ITAM, 2003, p. 268.

de los desposeídos; desvaloriza el esfuerzo, el mérito y los logros, y recompensa el oportunismo, porque desvirtúa la búsqueda del beneficio colectivo.<sup>24</sup>

Robert Klitgaard, citado por Daniel Márquez, señala que las consecuencias de la corrupción son:

- a) en materia de eficiencia social, nos lleva al desperdicio de recursos, crea problemas públicos y degenera a la política, al grado que introduce grandes problemas de entendimiento público y de legitimidad;
- b) en lo que se refiere a la cuestión económica, produce problemas de distribución, pues asigna recursos a los políticos, a los adinerados, a los militares o a policías y a quienes detentan poderes monopólicos, puesto que son quienes pueden pagar los costos para acceder a sus “beneficios”;
- c) en materia de incentivos públicos, enfoca las fuerzas de los funcionarios y de la sociedad hacia la búsqueda de las ganancias derivadas de transacciones corruptas, genera riesgos al introducir medidas improductivas preventivas y desalienta la inversión, puesto que, al no existir certeza en las reglas de la acción pública, los inversionistas prefieren tener seguridad en sus capitales invirtiendo en paraísos fiscales, lo que aleja la inversión productiva;
- d) en materia política, genera alineación, cinismo e inestabilidad del régimen, permite el tráfico de intereses, puesto que el gobierno corrupto, al no sustentarse en la legitimidad de la acción pública honesta, debe realizar concesiones permanentes a los grupos de presión, lo que desgasta la vida institucional;
- e) en el ámbito internacional, hace más vulnerables a los países a presiones del exterior, pues no existe una base social que les permita

---

<sup>24</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa...*, loc. cit.

enfrentar ataques encaminados a diezmar la soberanía o a beneficiar los intereses de las grandes trasnacionales con todo su poderío económico;

f) por último, en materia de vitalidad social, genera desaliento psicológico, pues entre la población no sujeta a las prácticas corruptas se tiene la precepción de que nada va a cambiar, lo que las lleva a una serie de depresiones y, por último, a la atonía social, lo que limita la vitalidad de la sociedad.<sup>25</sup>

Invariablemente se puede establecer que la más afectada con la corrupción es la población: por un lado al desalentar la inversión y con ello la poca generación de empleos, no se puede acceder a un trabajo remunerado que permita tener un modo honesto para vivir; aunado a los escándalos públicos sobre la participación de las diferentes esferas de la política en actos de corrupción y su falta de sanciones, no genera más que la falta de credibilidad en el sistema político y sus instituciones; así como la apatía que se ha venido dando por parte del ciudadano de involucrarse en los temas de administración pública.

La impunidad, la falta de aplicación de las leyes o su equivocada interpretación ha generado una inestabilidad en el Estado de Derecho, prevaleciendo la inobservancia al marco normativo, que de no rectificarse, estaríamos entrando en un estado de ingobernabilidad.

#### **1.4. ESTUDIOS RELATIVOS A LA MEDICIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y LA POSICIÓN DE MÉXICO EN ELLOS.**

A nivel mundial se han generado diversos estudios con sus propias metodologías para trata de medir y estudiar a la corrupción, donde se analizan la situación de cada país participante, si bien la base de los mismos es la opinión y percepción de una muestra de la población pudiendo no ser ésta lo suficientemente representativa, nos puede dar un bosquejo del problema; dentro de ellos podemos destacar los siguientes:

---

<sup>25</sup> Véase supra, nota 11, pp. 27-28.

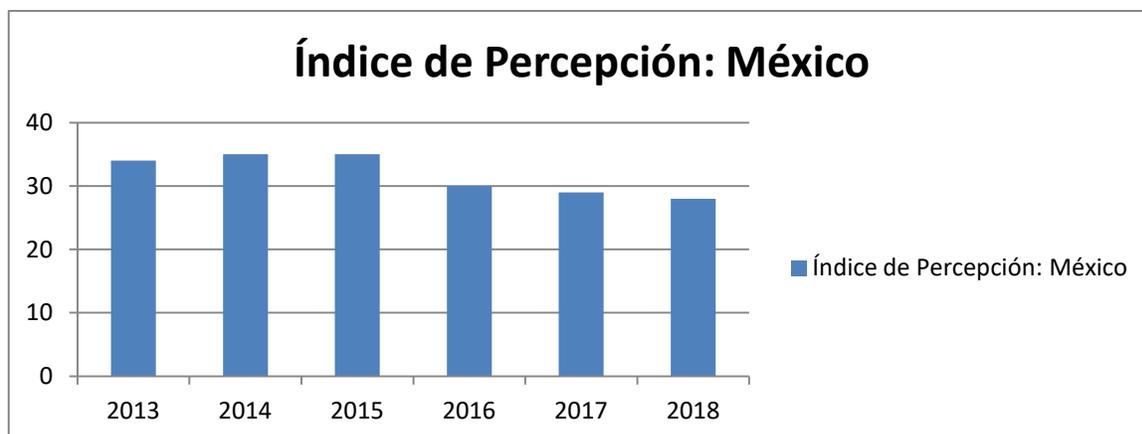
### 1.4.1. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

Este estudio es realizado por Transparencia Internacional, organización no gubernamental fundada en 1993 y que es una de las más reconocidas en cuanto al tema del combate a la corrupción. Dicho Índice se basa en las percepciones de expertos y empresarios sobre el nivel de corrupción existente en el ámbito público, recopilando información relativa al soborno, desvío de fondos públicos, trabas administrativas, leyes adecuadas para la prevención de conflictos de intereses para funcionarios públicos, acceso de la sociedad civil a la información sobre asuntos públicos, entre otros. Su escala es de 100 a 0, siendo 100 la percepción de ausencia de corrupción y 0 la percepción de muy corrupto.

El Índice relativo a 2018 posiciona a nuestro país en el lugar 138 de 180 con una puntuación de 28, al igual que Guinea, Irán, Líbano, Papúa Nueva Guinea y Rusia. La calificación de nuestro país no mejoró, pues en el anterior estudio tenía un puntaje de 29 puntos, pasando ahora a 28, pese a la implementación de las reformas que se gestionaron en el tema anticorrupción. Dentro de los primeros lugares se encuentra Dinamarca con 88 puntos y Nueva Zelanda, con 87 puntos. En los últimos lugares podemos encontrar a Sudán del Sur y a Siria con 13 puntos cada uno, así como a Somalia con 10 puntos.

Los niveles en que los que se ha encontrado nuestro país, los podemos observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 1.



Elaboración propia con información de Transparencia Internacional.

Como se puede observar, la calificación que ha obtenido nuestro país en los últimos cinco años ha disminuido, lo que podría indicar que no se está llevando a cabo un efectivo combate a la corrupción.

Así pues, Transparencia Internacional indicó que la mayoría de los países ha estado fracasando en el combate a la corrupción, lo que ha generado una crisis generalizada de la democracia a nivel mundial. “Con tantas instituciones democráticas amenazadas en todo el mundo, a menudo por líderes con tendencias autoritarias o populistas, es necesario seguir trabajando para fortalecer los mecanismos de control y equilibrio y proteger los derechos de los ciudadanos”<sup>26</sup>, señaló Patricia Moreira, Directora Ejecutiva de dicho organismo no gubernamental.

Asimismo, la citada institución establece las siguientes recomendaciones:

- a. El fortalecimiento de aquellas instituciones que tienen a su cargo el control del poder político, para que su actuación sea sin coacción alguna;
- b. La aplicación efectiva de la legislación existente en el combate a la corrupción;
- c. La importancia de apoyar a la sociedad civil para el fomento de la participación y vigilancia de la ciudadanía en el gasto público;
- d. Fomentar la libertad de expresión y la protección a los periodistas en su actividad.

Como podemos notar, la corrupción incide en la estabilidad de la democracia en los países alrededor del mundo, por lo que se ve a la sociedad civil como uno de los pilares para su efectivo combate.

En seguimiento al Índice que se viene comentando, Transparencia Mexicana señala que pese a las reformas realizadas en 2015 relativas al combate a la corrupción, nuestro país aún no cuenta con una política integral en este tópico, lo que ha generado que no se obtengan los resultados que se esperaban. Así pues,

---

<sup>26</sup> [https://www.transparency.org/news/pressrelease/el\\_indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2018](https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2018), consultada el día 10 de junio de 2019.

recomienda consolidar al Sistema Nacional Anticorrupción, orientar la política anticorrupción hacia la recuperación de activos, lograr el desmantelamiento de las redes de corrupción en todos los niveles de gobierno y mantener el esfuerzo en el combate a la misma.<sup>27</sup>

#### **1.4.2. BARÓMETRO DE LA CORRUPCIÓN GLOBAL.**

Este estudio también es realizado por Transparencia Internacional a través de encuestas que recogen las experiencias y apreciaciones de la corrupción por parte de la población; se diferencia del anterior estudio, en que éste no sólo refleja las opiniones de expertos y empresarios, sino también la del público en general.

Los últimos resultados publicados en octubre de 2017<sup>28</sup> se centraron en América Latina y el Caribe, esto en vista de las tendencias que existen en la región en el deterioro de los derechos humanos y debilitamiento del Estado de Derecho. Se realizaron encuestas a más de 22,000 ciudadanos que viven en 20 países de la región, arrojando los siguientes resultados: el aumento en la corrupción, la percepción de los policías y políticos como los más corruptos, las estructuras gubernamentales cada vez funcionan de manera más ineficiente; casi la tercera parte de los usuarios de los servicios públicos pagó un soborno; los índices más elevados de soborno fueron observados en sectores de la salud y de escuelas; muy pocos se atreven a denunciar actos de corrupción y aquellos que lo hacen sufren represiones por ello; y por último, siete de cada diez personas están dispuestas a apoyar acciones contra la corrupción.

De este estudio podemos resaltar lo siguiente: en el rubro relativo a la percepción sobre el aumento de la corrupción en el país, el 61% de los encuestados en México opinó que efectivamente se ha incrementado, en tanto que en otros países, como Argentina y Guatemala tienen una percepción más baja respecto de sus países correspondientes, tal y como se observa en la gráfica 2.

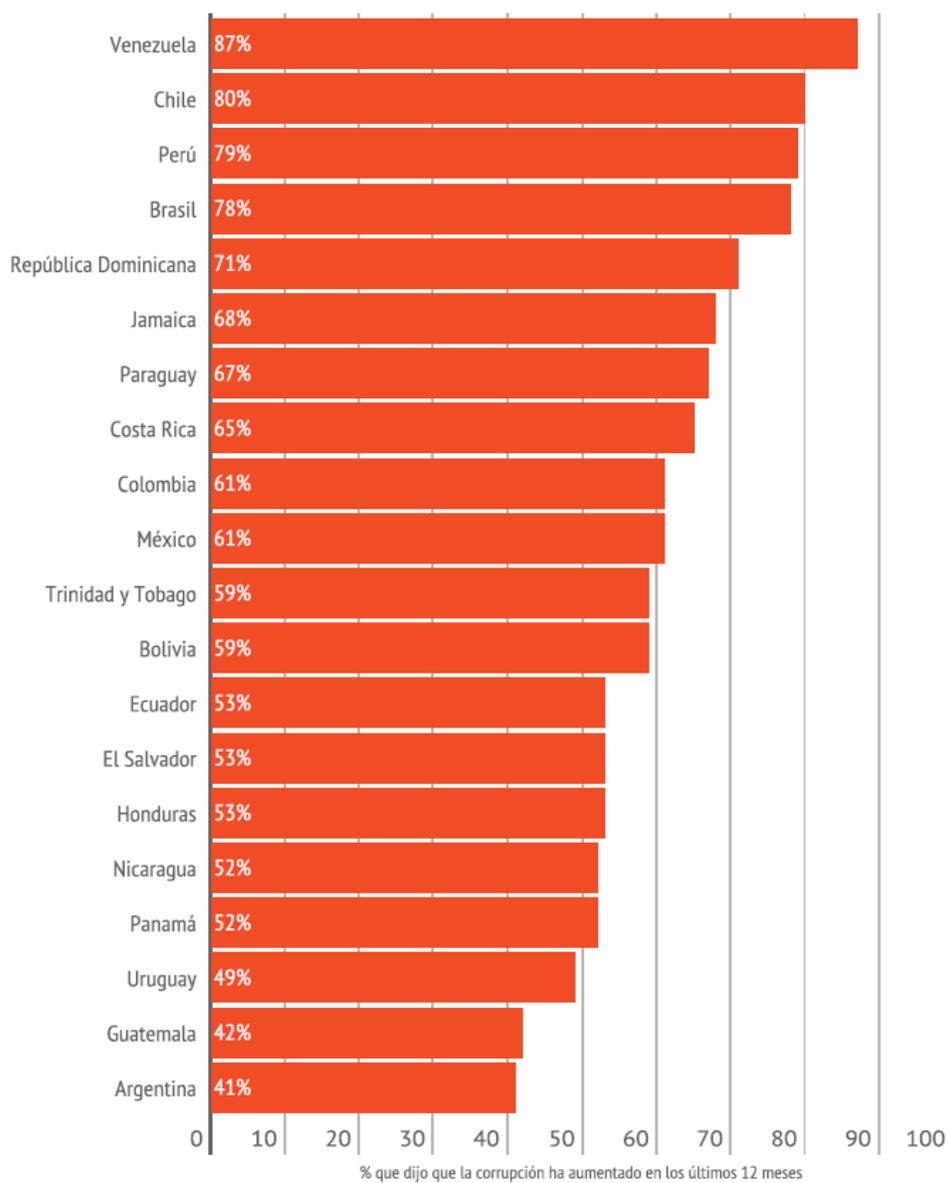
---

<sup>27</sup> <https://www.tm.org.mx/ipc2018/> consultada el día 10 de junio de 2019.

<sup>28</sup> <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/> consultada el día 115 de enero de 2019.

## Gráfica 2.

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CREEN  
QUE EL NIVEL DE CORRUPCIÓN HA  
AUMENTADO – RESULTADOS POR PAÍS

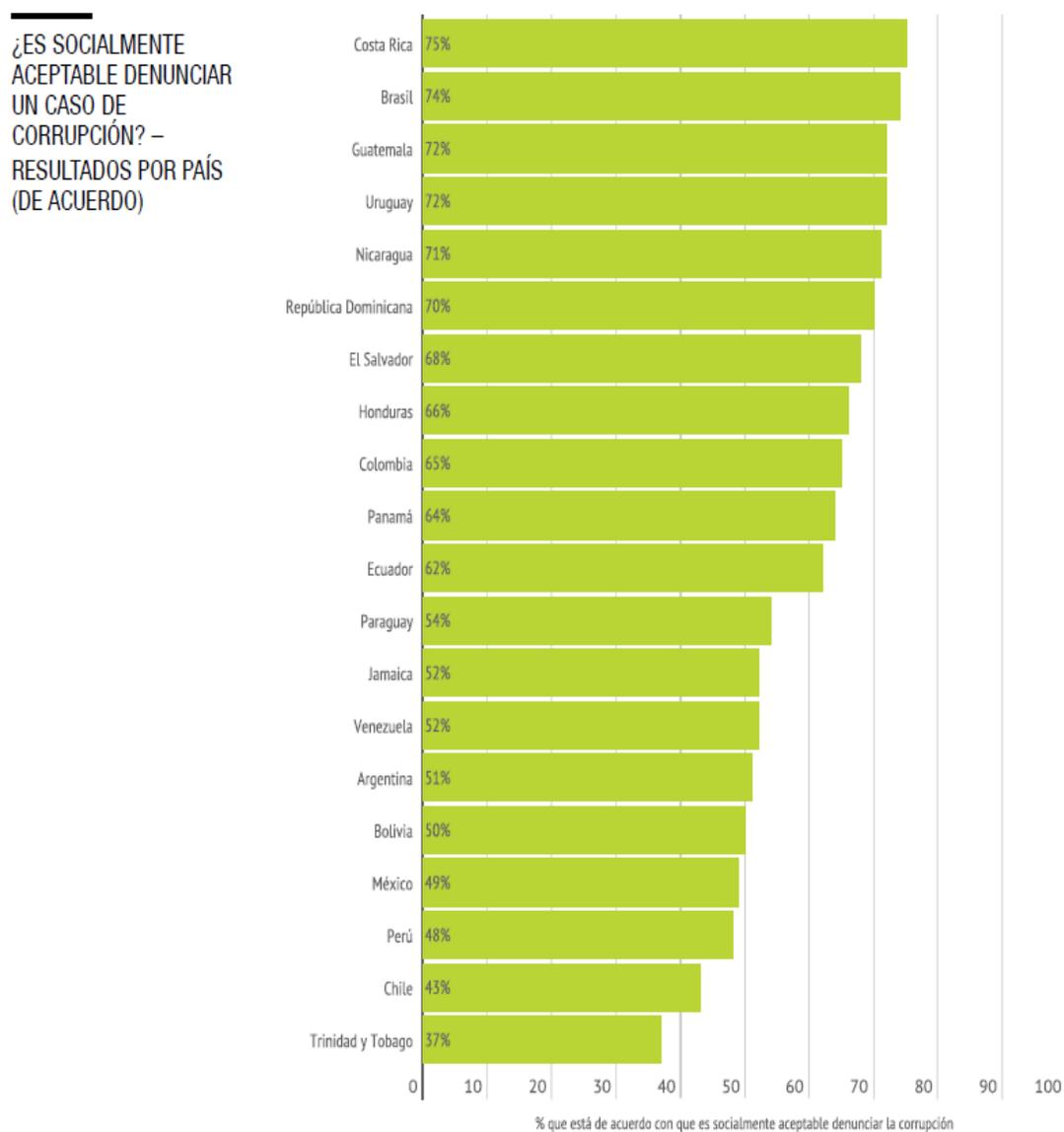


P. ¿Considera que durante el último año el nivel de corrupción en este país ha aumentado, disminuido o permanecido igual? Base: total de adultos. Las respuestas "Aumentó mucho" y "Aumentó un poco" fueron combinadas en los resultados presentados. Para facilitar la comparación, no se muestran las respuestas "Se mantuvo igual", "Disminuyó un poco", "Disminuyó mucho" y "No sabe".

Fuente: Transparencia Internacional

En el rubro relativo a si es socialmente aceptable denunciar la corrupción, en nuestro país solo se alcanzó el 49%, casi el mismo nivel que Bolivia y Perú, en tanto que en Costa Rica fue el lugar donde se obtuvo el más alto porcentaje, con el 75%, como lo podemos apreciar en la gráfica 3.

Gráfica 3.

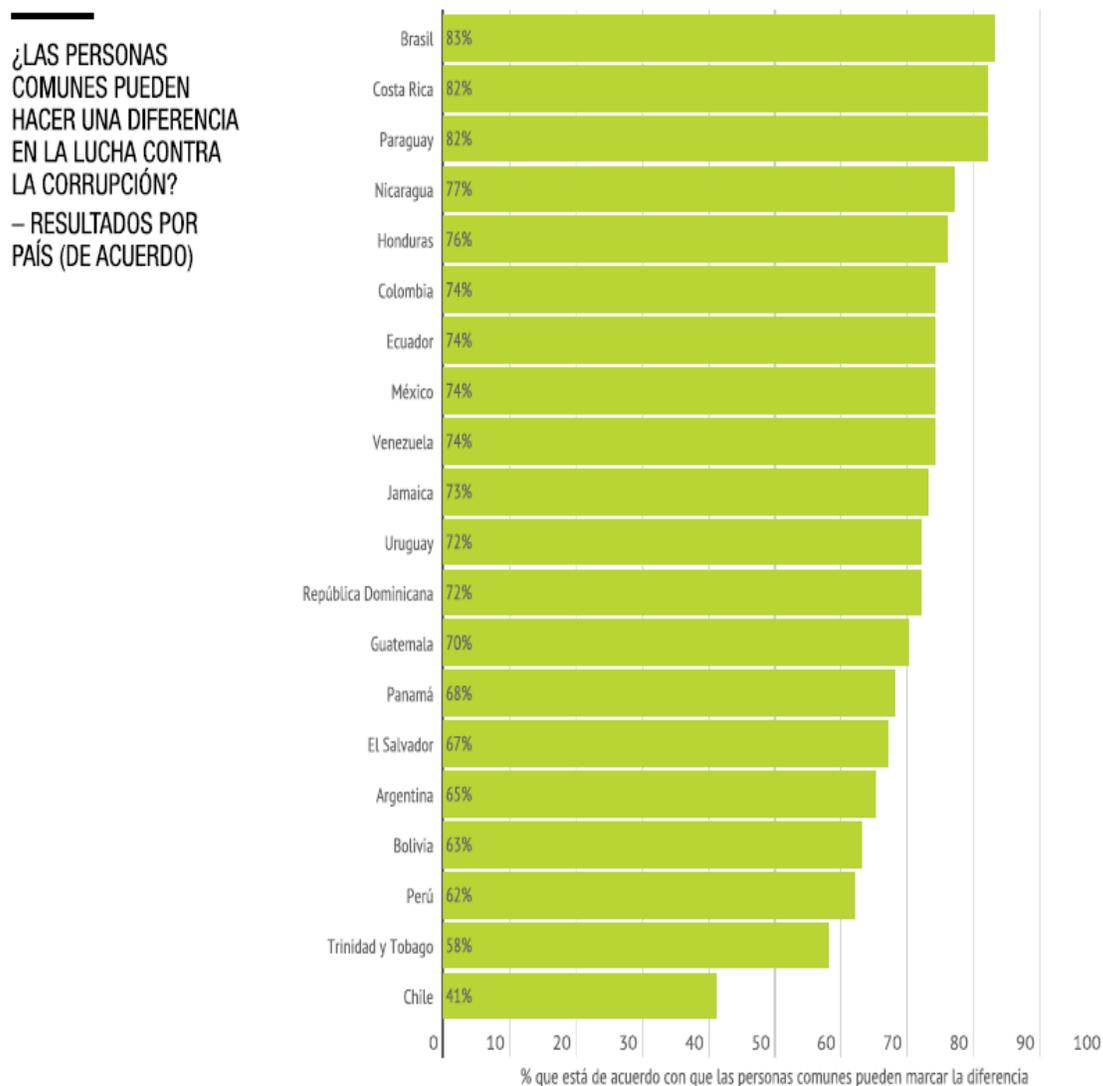


P. Indique si está de acuerdo o en desacuerdo con el siguiente enunciado: "En nuestra sociedad, es aceptable que las personas denuncien un caso de corrupción que han presenciado". Base: todos los encuestados, excluidas las respuestas faltantes. "Muy de acuerdo" y "De acuerdo" combinadas en "De acuerdo". Para facilitar la comparación, no se muestran las opciones "Ninguna de las dos", "En desacuerdo", "Muy en desacuerdo" y "No sabe".

Fuente: Transparencia Internacional

En la interrogante de si consideran que las personas comunes pueden incidir significativamente en la lucha contra la corrupción, la mayor parte de los países demuestran una actitud positiva de sus ciudadanos; México con un 74% a favor y Brasil con un 83%, como lo podemos observar en la gráfica 4.

Gráfica 4.



P. Indique si está de acuerdo o en desacuerdo con el siguiente enunciado: "Las personas comunes pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción".

Base: todos los encuestados, excluidas las respuestas faltantes. Para facilitar la comparación, no se muestran las respuestas "Muy en desacuerdo", "En desacuerdo", "Ninguna de las dos" y "No sabe".

Fuente: Transparencia Internacional.

El organismo en comento, señala como recomendaciones para esta región el fortalecimiento de los sistemas judiciales, contribuir para que la población pueda opinar sin temor a represalias y la eliminación de la inmunidad política en los casos relacionados con la corrupción.

#### **1.4.3. ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO.**

Estudio realizado por World Justice Project, institución estadounidense, basado en la realización de encuestas a la población en general y expertos en los siguientes rubros: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil, y justicia penal.

Esta organización, define al Estado de Derecho como:

un principio de gobernanza en el que todas la personas, instituciones y entidades están sujetas al cumplimiento de la ley, la cual es respetuosa de los derechos humanos y se aplica de forma equitativa, justa y eficiente... es un principio rector que vincula a las autoridades y ciudadanos mediante el establecimiento de derechos, obligaciones y límites para que las personas puedan vivir en armonía, acceder a mejores oportunidades, participar en las decisiones de sus comunidades y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros<sup>29</sup>.

Así pues, el Estado de Derecho es una de las principales bases sobre las cuales se puede hablar de una democracia efectiva y el desarrollo sostenible de una sociedad determinada.

En la misma línea, dicha organización establece que en el Estado de Derecho se aplican los siguientes principios<sup>30</sup>:

---

<sup>29</sup> <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-%C3%8Dndice-de-Derecho-en-M%C3%A9xico-2018-comp.pdf> consultada el día 19 de abril de 2019.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

- a) Rendición de cuentas ante la ley, no sólo del sector público, sino también del sector privado.
- b) Leyes que son justas, claras, públicas y estables, las cuales se aplican de forma equitativa, protegiendo en todo momento los derechos fundamentales de la población.
- c) Procesos justos y eficientes en la promulgación, administración y aplicación de las leyes.
- d) Mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas, mediante la impartición de justicia de manera oportuna.

En el Índice de Estado de Derecho 2019 México ocupó el lugar número 96 de 126 países, con un puntaje de 0.45, (dicho puntaje va de 0 a 1, este último indica mayor adherencia al Estado de Derecho). Los países mejor posicionados son Dinamarca con 0.90 puntos, Noruega con 0.89 y Finlandia con 0.87 puntos; los peor posicionados son República Democrática del Congo con 0.33 puntos, Camboya con 0.32 puntos y Venezuela con 0.28 puntos. A nivel regional en América Latina y el Caribe, nuestro país se encuentra en el lugar 26 de los 30 países encuestados.

En el rubro denominado Límites al poder gubernamental, del Índice que se viene relacionando, se mide si quienes gobiernan están sujetos realmente a la ley y son auditados. Incluye los mecanismos constitucionales e institucionales que limitan a los funcionarios y agentes, y que les obligan a rendir cuentas; además si la transición del poder está sujeta a un marco jurídico. México ocupa el lugar 84 de 126, con el mismo puntaje (0.47) que El Salvador.

En el rubro denominado Ausencia de Corrupción se toma en cuenta tres formas de corrupción: sobornos, influencias de intereses públicos o privados, así como la apropiación indebida de fondos públicos u otros recursos. Se analiza la corrupción en el poder ejecutivo, legislativo, judicial, la policía y el ejército. México se encuentra en la posición número 117 de 126 con un puntaje de 0.29, por encima de Guinea, quien tiene 0.28 puntos y por debajo de Mauritania quien cuenta con 0.31 puntos.

En el Índice en comento, existe un rubro denominado como “gobierno abierto”, que a palabras de la mencionada organización, se puede definir como “aquel gobierno que comparte información, empodera a las personas para que exijan rendición de cuentas y fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones”<sup>31</sup>, es decir, mide si los ciudadanos pueden informarse sobre la actividad del gobierno e intervenir en las decisiones del mismo. En el mencionado rubro, México se encuentra en el lugar 35 de 126 con 0.61 puntos al igual que India y Croacia.

De los factores restantes, podemos señalar lo siguiente: en Justicia Penal, México se encuentra en la posición 115 de 126 con 0.29 puntos; en Derechos Fundamentales se encuentra en la posición 73 de 126 con 0.54 puntos, en Orden y Seguridad se ubica en el lugar 117 de 126 con 0.57 puntos, en Cumplimiento Regulatorio en el lugar 87 de 126 con 0.46 puntos, y en Justicia Civil en el lugar 113 de 126 con 0.40 puntos.

### **1.5. GOBIERNO ABIERTO.**

Un concepto que está estrechamente relacionado con el tema en estudio es el de gobierno abierto, el cual ha tomado relevancia en los últimos años. Dicho término existe desde el siglo XVI, en el cual el Reino de Suecia estableció como derecho constitucional la difusión de registros gubernamentales, por lo que el significado de dicho término se refería al acceso a los documentos gubernamentales. En la actualidad, dicho concepto ha tomado gran relevancia a nivel internacional. Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, lo ha definido como “aquel caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nueva ideas, demandas y necesidades”.<sup>32</sup>

En nuestra legislación local, concretamente en la Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad abierta, encontramos una definición de gobierno abierto,

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> Ozslak, Óscar, “Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos”, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieta, José Antonio, (coords.), *Gobierno abierto y el valor de la información pública*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 31.

señalando que se refiere al “modelo de gobernanza colaborativa, que aprovecha la inteligencia de diferentes sectores de la sociedad para tomar mejores decisiones en los procesos de diseño, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas, servicios públicos y programas gubernamentales, de forma abierta y transparente”.<sup>33</sup>

Diversos autores han destacado los siguientes aspectos como elementos o principios del gobierno abierto:

- 1) Transparencia: partiendo de la interacción que debe existir entre gobernante y gobernado en una democracia, es trascendental el acceso a la información por parte del ciudadano,<sup>34</sup> con ello se aumenta la confianza de los ciudadanos en la gestión pública, limitando la corrupción y los abusos de poder; sin embargo, es importante identificar aquella información que sea de utilidad y que deba ser divulgada para el conocimiento de la población. En este sentido, Ernesto Villanueva, citado por López Olvera, señala que “el derecho de acceso a la información es una prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con excepciones taxativas que establece la ley en una sociedad democrática. Por ello el derecho de acceso a la información pública no es sólo referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores en la prensa, sino mucho más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas”.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Artículo 2o., fracción XV de la Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad abierta.

<sup>34</sup> Gil García, José Ramón y Quintanilla Mendoza, Gabriela, *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, Instituto Nacional de Administración Pública, Asociación Civil, p. 22, consultado a través de la siguiente dirección: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4531/12.pdf> consultado el 20 de abril de 2019.

<sup>35</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM, 2003, p. 26, cit. por López Olvera, Miguel Alejandro, “Participación ciudadana y acceso a la información pública”, en Villanueva Villanueva, Ernesto (coord.), *Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 388-389.

Este principio es de suma importancia, ya que contribuiría a diversos fines, como lo son:

- a) Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuales son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad.
  - b) Ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión publica; es decir, que cumplen una función de Estado.
  - c) Promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones.
  - d) Reducir el rumor y a alentar las noticias confirmadas.
  - e) Un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las distintas actividades de la vida nacional.
  - f) Democratizar la administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad.<sup>36</sup>
- 2) Rendición de cuentas: implica que se establezcan mecanismos por los cuales los servidores públicos asuman responsabilidades por sus actos en el gobierno, por ejemplo medidas anticorrupción, políticas sobre conflictos de intereses, auditorías de control interno y externo, medidas disciplinarias, entre otras. Aquí lo importante es que los ciudadanos cuenten con las herramientas necesarias para cuestionar la actividad del gobierno y éste responda por dicha actividad o inactividad.
- 3) Participación: Consiste en integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, la cual no debe de quedar en la mera emisión del voto electoral, por lo que se debe contemplar en la legislación, instrumentos como la iniciativa ciudadana, “la participación de representantes de los ciudadanos en órganos decisorios, consultas en línea, presupuestos participativos,

---

<sup>36</sup> *Ibíd*em, p. 388.

mecanismos de recolección de información de usuarios sobre servicios ofrecidos y demás”<sup>37</sup>. Esta participación tiene el objetivo de que la ciudadanía no quede como mero receptor de la actividad del gobierno, sino que exista una retroalimentación en beneficio de la población, en este sentido lo que se busca es un “compromiso verdadero con los ciudadanos en los asuntos gubernamentales y colaboración con los ciudadanos en el diseño de programas”.<sup>38</sup>

- 4) Tecnología: se refiere al uso de las herramientas que la tecnología de la información y de la comunicación va portando, con el objeto de ser más accesible a la ciudadanía el acceso a la información, como lo es crear plataformas para la participación de la ciudadanía y el intercambio de información.

En seguimiento al tópico en comento, es importante señalar que México forma parte de la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto, en la que también participan otros países como lo son Estados Unidos, Brasil, Filipinas, Reino Unido, entre otros. En este contexto, se destaca que en nuestro país se ha venido gestionando diversos mecanismos para la apertura del aparato gubernamental con la ciudadanía, como las reformas al artículo 6 constitucional, la elaboración de un Código de Ética de la Administración Pública Federal; el rediseño del portal denominado Compranet, mediante el cual se realizan las contrataciones públicas del gobierno, entre otras.

Nuestro gobierno no es indiferente a este tipo de tendencias, las cuales buscan un combate a la corrupción mediante la apertura de sus actividades a través de la transparencia y la rendición de cuentas con la participación de la ciudadanía, buscando siempre el fortalecimiento de la democracia en la que vivimos y la legitimación de las instituciones, lo que a largo plazo generará un verdadero

---

<sup>37</sup> Naser, Alejandra, *et al.*, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 2017, p. 86, consultado a través de la siguiente dirección: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/28.pdf> consultado el 21 de abril de 2019

<sup>38</sup> Gil García, José Ramón, *loc. cit.*

fortalecimiento del Estado de Derecho y un crecimiento de nuestro país, otorgando un mejor nivel de vida para la población.

## CAPÍTULO 2.

### DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

*“La corrupción destruye la democracia para producir un círculo vicioso, donde la corrupción socava las instituciones democráticas y, a su vez, las instituciones débiles son menos capaces de controlar la corrupción”.*

*Patricia Moreira, Directora General de Transparencia Internacional.*

Conforme fue tratado en el capítulo anterior, la corrupción es un tema que envuelve no sólo al servidor público sino también al ciudadano común. Esta relación ciudadano-administración pública se da en un marco de derecho que sustenta una forma de gobierno en la cual se permite en mayor o menor medida la participación del ciudadano común. En el presente capítulo se hará un breve recorrido sobre esta participación del ciudadano en los asuntos públicos a lo largo de la historia y los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para involucrarse en el que hacer del gobierno.

#### 2.1 FORMAS DE GOBIERNO.

Por formas de gobierno entendemos la manera en que las sociedades se organizan para ejercer el poder político. De acuerdo con Ayala Sánchez<sup>39</sup>, estas pueden ser estudiadas desde tres enfoques distintos:

- a) Enfoque descriptivo: esto es atendiendo al número de personas que ejercen el poder; de acuerdo con Platón en esta categoría se incluye a la monarquía (una sola persona detenta el poder); aristocracia (el poder de pocos) y democracia (el poder de la multitud). En este mismo sentido se pronunció Aristóteles, agregándole como elemento identificador, respecto del interés del actuar del gobernante, el beneficio común o personal. Por su

---

<sup>39</sup> Ayala Sánchez, Alfonso, “Nuevos desafíos de la democracia”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 5.

parte Maquiavelo las reduce a dos: república y principado. Para Kelsen existen los gobiernos autocráticos, donde las leyes provienen de personas distintas a las que se encuentran obligadas a cumplirlas, y los gobiernos democráticos donde las personas que se encargan de la emisión de normas también se sujetan a las mismas.

- b) Enfoque prescriptivo: estudia a las formas de gobierno desde un punto de vista axiológico, para determinar cuál es la mejor entre ellas. Para Platón la “democracia es al mismo tiempo la peor de las buenas y la mejor de las malas”. Para Tomás Hobbes los aspectos negativos de la democracia son la asamblea popular considerándola incompetente, la formación de partidos que intervienen en la voluntad del pueblo; así pues indica que lo malo de que gobierne el pueblo es que aumenta la corrupción y disminuye la seguridad. Para Rousseau es indispensable que los gobernantes participen en la creación de leyes que los rigen y que participen en las actividades políticas, pues el pueblo no puede abusar del poder contra sí mismo.
- c) Enfoque histórico: bajo este apartado se analiza la importancia que ha tenido cada forma de gobierno en el transcurso del tiempo; por ejemplo para los griegos la más importante forma de gobierno que existió en la antigua época fue la democracia, mientras que para Inglaterra lo fue la monarquía.

Nuestro país se constituye por una forma de gobierno democrática, según lo dispone nuestra Carta Magna<sup>40</sup>. Democracia se define como “el poder ejercido por el pueblo”<sup>41</sup>; Robert Dahl, citado por Daniel Márquez Gómez, destaca que “literalmente, democracia significa gobierno del pueblo. El término deriva del griego *demokrati*, acuñado a partir de *demos* (“pueblo”), y *kratos* (“gobierno”) a mediados de siglo V a.C. para denotar los sistemas políticos entonces existentes en

---

<sup>40</sup> Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>41</sup> Ayala Sánchez, Alfonso, op. cit. p. 7.

algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo en Atenas”<sup>42</sup>. Siguiendo al autor en comento, en la democracia ideal debe existir como mínimo los siguientes aspectos:

- i. Participación efectiva de la población;
- ii. Igualdad de votos, ya sea a favor o en contra de una política;
- iii. Electorado informado acerca de una política y sus alternativas;
- iv. Control ciudadano de la agenda de la toma de decisiones;
- v. Inclusión de todos los miembros de la población;
- vi. Se constituye como un sistema de derechos fundamentales.<sup>43</sup>

Así, a lo largo de la historia han surgido diferentes formas de democracia, en las que la definición de ciudadano y su participación se han venido gestando de diferente forma.

## 2.2. DEMOCRACIA Y LA INTERVENCIÓN DEL CIUDADANO.

Siguiendo la idea de Giovanni Sartori, la historia nos ha señalado dos tipos de democracia: por un lado, tenemos la democracia directa, la cual tiene su base en la participación de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad a la que pertenecen; y por otro lado se encuentra la democracia indirecta o democracia representativa, el cual tiene su base en los mecanismos representativos de transmisión de poder.

La antigua Grecia es claro ejemplo de la democracia directa debido a que no existían intermediarios entre los gobernantes y gobernados, ésta se ejercía a través de tres instituciones políticas:

- i) La *ecclesia* o asamblea, consistía en el órgano supremo, en el cual en un inicio se buscaba tomar las decisiones por unanimidad, pero en aquellos asuntos polémicos se tomaban por mayoría después de una votación a mano alzada. Los asuntos importantes eran debatidos y votados en esta instancia, como ratificación de leyes, decretos, la

---

<sup>42</sup> Dahl, Robert, “La Democracia”, POSTData, núm. 10, diciembre de 2004, p. 11 cit. por Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, “La diasporología...”, op. cit., p. 54.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 58.

concesión de la ciudadanía, los temas relativos a la guerra, entre otros.

- ii) El Consejo de los Quinientos, el cual fungía como comité directivo y ejecutivo de las decisiones que tomaba la Asamblea;
- iii) Los tribunales populares, cuyos miembros eran nombrados por sorteo para un periodo de un año y eran los encargados de administrar la justicia, cuyas decisiones no eran apelables toda vez que actuaban a nombre del pueblo. Entre las atribuciones de estos tribunales destaca la de investigar a los magistrados antes de entrar en posesión de sus cargos, así como la rendición de cuentas de cada uno al dejar la responsabilidad, los juicios políticos en los cuales se examinaban las denuncia contra los magistrados por mala administración, entre otras más.
- iv) Los demos refiriéndose a los barrios en los que se dividía la ciudad y de donde surgían los servidores públicos.

La calidad de ciudadano se limitaba a hombres mayores de 20 años que ejercían ese derecho de manera directa, sin intermediarios, mientras que dicho carácter era negado a las mujeres, esclavos, extranjeros, menores e incapaces. El hecho de poseer esclavos, daba la posibilidad de tener el tiempo suficiente para poder involucrarse en la participación de los asuntos públicos; los principios que justificaban dicha participación eran la igualdad entre los ciudadanos, la libertad de los mismos para participar en cuestiones públicas, el predominio de la ley y la justicia, de lo que se concluye que la ciudadanía en su conjunto era el poder supremo que mandataba.

La igualdad en este contexto significaba ser tratado de la misma manera que los demás ciudadanos; la libertad implicaba la idea de ser gobernado y poder gobernar por turnos; por lo que se refiere a la justicia y a la ley, implicaba que los

ciudadanos pudieran desarrollar sus capacidades y habilidades dentro del marco de la ley.

Los métodos que eran utilizados para elegir a los ciudadanos que ocuparían los cargos públicos consistían en rotación, sorteos y la propia elección directa e indirecta, de tal manera que un cargo obtenido por sorteo no podía ser ocupado por ese mismo individuo dos veces; asimismo se hace notar la importancia de rendir cuentas antes de acceder a un nuevo cargo, ya que de no hacerlo, no se podía ser magistrado por dos años consecutivos, por ejemplo. Los cargos públicos estaban vigilados por la Asamblea, quienes se encargaban de la evaluación al término de las gestiones.

Si bien en la mayoría de los cargos públicos se accedía por sorteo, había algunos que por su importancia y especialidad eran elegidos de manera directa, como la conducción de la guerra y la gestión de finanzas, los cuales eran designados a los políticos más influyentes y con mayor experiencia en la materia. No obstante lo anterior, la idea de la rotación fue una de las principales fuentes de legitimidad de la autoridad, ya que esto garantizaba que cualquier ciudadano podía acceder a dichos cargos; sin embargo, esto acarreaba la falta de profesionalización de los ciudadanos. Otro principio que protegía la antigua cultura griega era el derecho de todo ciudadano a hacer uso de la palabra en la Asamblea de manera responsable; “este principio conocido como *isegoría*, junto con la libertad de expresión configuraron el sentido de la isonomía, de la igualdad en la democracia ateniense.”<sup>44</sup> Ésta, es decir la isonomía, era la principal característica de la democracia, leyes iguales y reglas iguales para todos.

A pesar de que este sistema era el que predominaba en la antigua Grecia, era fuertemente criticado por filósofos como Sócrates, Platón y Aristóteles, quienes consideraban que las tareas del gobierno sólo podían ser ejercidos por hombres con conocimientos suficientes para ello.

---

<sup>44</sup> Casas Cárdenas, Ernesto, “Participación ciudadana en la democracia: experiencias contemporáneas en España y México”, Universidad Nacional Autónoma de Tamaulipas, México, 2012, p. 24.

Para Platón la virtud devenía del conocimiento por lo que sólo el hombre virtuoso armado con las herramientas del conocimiento podía mirar por el bienestar general, de ahí su tesis del filósofo rey sustentada en la convicción de que los problemas del mundo se resolverían cuando los filósofos gobernaran, armonizando la acción humana bajo la luz de la sabiduría<sup>45</sup>.

Si bien es cierto que en la democracia ateniense no se consideraba como requisito para acceder a un puesto público el hecho de tener los conocimientos suficientes, también lo es que la participación de los ciudadanos en los temas públicos era de forma intensa, ya que era su principal actividad, lo que implicaba que hasta cierto punto estuvieran adecuadamente informados sobre los temas.

Con lo anteriormente señalado, se pueden observar los pilares sobre los que se desarrolló la democracia griega: la participación ciudadana de manera directa en la Asamblea, la cual era el poder supremo, selección de los funcionarios públicos mediante sorteo, así como jurados populares; por lo que la actividad del ciudadano era muy importante para este sistema.

Sin embargo con el transcurso del tiempo, en las distintas ciudades y con la creación del concepto de Estado, fue difícil mantener esta forma directa de toma de decisiones, además de que este sistema fue convertido en una “lucha de clases”, ya que las leyes se hacían y deshacían libremente, por lo que el concepto de democracia fue transformándose, formando diversas variantes.

Durante la edad media, el hombre, quien encontraba su realización a través su participación en los asuntos públicos, formando parte en la toma de decisiones, cedió dicha supremacía a Dios, de tal manera que el ciudadano permanecería pasivo en las cosas públicas.

Resulta interesante que en ciudades como Florencia, Venecia, Padua, Pisa, Milán y Siena se formaron consejos de gobiernos llamados *podestá*, los cuales eran electos por los miembros del Gran Consejo de Gobierno (autoridad soberana

---

<sup>45</sup> *Ibíd*em p. 25.

integrada por miembros seleccionados mediante sorteo entre los ciudadanos) y quienes contaban con atribuciones de materia ejecutiva y judicial.

Vale la pena señalar, que al igual que en la antigua Grecia, la calidad de ciudadano estaba restringida, en este caso por varones nacidos o residentes habituales en la ciudad, con propiedades inmobiliarias sujetas al pago de impuestos.

Marsilio de Padua señala que el mejor gobierno era aquel que derivaba del método electivo, donde los gobernantes fueran sólo delegados permaneciendo en el cargo de forma temporal, y en el que los ciudadanos detentaban el poder de destituirlos si dejaban a un lado el interés general.

Por su parte, Maquiavelo optaba por una forma de gobierno donde se encontrara la justicia; “los legisladores prudentes eligen un tipo de gobierno que participe de todas, así cada poder controla a los otros y en una misma ciudad se mezclan el principado, la aristocracia y el gobierno popular”<sup>46</sup>; sin embargo, el papel de Dios era importante para mantener la obediencia civil, de ahí el aforismo de que “los hombres sabios recurrían a Dios para respaldar sus opiniones y acciones”.<sup>47</sup>

Es común en las reflexiones de Marsilio de Padua y Maquiavelo, el interés de la participación del pueblo en los asuntos públicos, así como la existencia del interés general sobre el individual, cuestiones rescatadas por Rousseau. Para este autor, el Poder Legislativo era la expresión del poder soberano, quien se encargaba de elaborar leyes, y a su vez necesitaría de otro poder quien las ejecutara; rescatando en todo momento que los súbditos odian disponer de su libertad y de sus propiedades, y que la soberanía del pueblo no podía ser representada, de tal manera que los diputados eran unos meros delegados ya que toda ley debía ser ratificada por el pueblo para ser ley. De esta manera, el pueblo debería de tener una participación activa, por lo que para este autor había una vinculación importante entre libertad y participación. Así pues, Rousseau optaba por la forma

---

<sup>46</sup> *Ibíd*em p. 31.

<sup>47</sup> *Ibíd*em p. 32.

de gobierno aristocrática, donde los más sabios gobernaban al pueblo, excluyendo evidentemente a las mujeres y a los pobres.

Es importante señalar que las ideas de Rousseau influyeron en la revolución francesa, y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde se desprende la importancia de la participación del ciudadano en los asuntos del Estado.

Thomas Hobbes establecía que los individuos debían obediencia sólo a un Estado creado para la salvaguarda de la paz social, el cual fue constituido mediante pactos mutuos de los mismos individuos, quienes a su vez debían autorizar las acciones y juicios del Estado como si fueran suyos. Lo anterior implicaba que los hombres seleccionaban de manera libre al soberano, quien los representaba, por lo que sus acciones serían como si ellos mismos los realizaban. Lo anterior requería que el poder se depositara en una sola mano, centralizándolo en un monarca o en una asamblea, pues consideraba que la aristocracia y la democracia solían privilegiar los intereses particulares.

En el pensamiento de John Locke, se establece a un poder legislativo, quien elaboraría las leyes, uno ejecutivo, y un tercer poder llamado Federativo, quien los uniría y se encargaba de cuestiones como la guerra y negociaciones políticas. Para este pensador, el poder más importante era el Legislativo, en el cual se sustentaba el poder de la mayoría, con lo que justificaba la existencia del gobierno que garantizaba la protección de los hombres y sus derechos, los cuales ya existían en el estado de naturaleza. A contrario sensu del pensamiento que prevalecía en su tiempo, para Locke la mayor riqueza del hombre residía en su trabajo, mas no de aquella fundada en la propiedad de la tierra.

La idea de la democracia representativa fue fuertemente impulsada en Estados Unidos y Europa Occidental a finales del siglo XVIII. En este sistema, el papel del ciudadano no era central como en el caso de la democracia griega, pues en la democracia representativa el ciudadano se debería enfocar en sus intereses particulares satisfaciendo sus necesidades a través de la libertad que le es

inherente, eligiendo de entre un grupo a los más competentes para ser sus representantes quienes se encargarían de las cuestiones gubernamentales. De esta manera el pueblo quedaría relevado en la toma de decisiones de gobierno, cuestión que se desplazaría a sus representantes elegidos.

En cuanto en quiénes deberían participar en la política, se plantea que deberían serlo los “ciudadanos libres, informados y políticamente activos, [quienes deberían] servir para mediar el reparto del poder, [ya] que la opinión pública requería purificarse de su determinación por los padecimientos de las masas, del juicio profano, de la ignorancia, a través de los puntos de vista de los ciudadanos independientes, cuyo raciocinio debía ser determinante para la comunidad”.<sup>48</sup>

Así pues, en la democracia clásica, la participación del ciudadano era identificada por la reunión con sus iguales para discutir y decidir sobre los asuntos públicos; en la democracia representativa, la participación del ciudadano radica en su derecho a participar en la toma de decisiones pero a través de sus representantes electos de manera periódica. Este sistema permitió el surgimiento de partidos políticos, de entre los cuales surgen aquellos que ocuparán los cargos públicos, defensores de los intereses de la población en general.

No obstante esta adjetivación de “representativa”, en la democracia se atiende a la inclusión de la ciudadanía, ya sea en mayor o menor medida, exigiendo determinadas condiciones para su permanencia; como es la presencia de una cultura política basada en la participación alentada por las organizaciones políticas y sociales, la existencia de confianza entre gobernantes y gobernados, una separación de poderes con la designación de las facultades que les corresponden a cada uno de ellos y sus limitaciones, la creación de un marco en que se desenvuelva la sociedad civil, medios de comunicación libres e independientes, así como leyes claras y precisas.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibíd*em p. 46.

<sup>49</sup> Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, “*La diasporología...*”, op. cit., pp. 59-60.

Sartori indica que la democracia se apoya, en último término, sobre la opinión pública, lo cual “denota, en primerísima instancia, un público interesado en la “cosa pública”. El público en cuestión es, sobre todo, un público de ciudadanos, un público que tiene opinión sobre la gestión de los asuntos públicos y, por lo tanto, sobre los asuntos de la ciudad política. En síntesis, “público” no sólo es el sujeto sino también el objeto de la expresión”. Se dice que una opinión es pública no sólo porque lo es del público (difundida entre muchos) sino también porque implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia la res pública”<sup>50</sup>, pero esta opinión pública debe ser de ciudadanos informados e interesados.

Así pues, en esa pluralidad de la democracia no existe un consenso en las decisiones, sino todo lo contrario, existe un conflicto, donde en un inicio la solución está en el criterio de la mayoría. Pero con el transcurso del tiempo, la capacidad de que el pueblo se pueda autogobernar ha desarrollado dos interpretaciones, a saber:

- a) El modelo mayoritario: este modelo sostiene que el pueblo se gobierna a sí mismo cuando el poder político es alcanzado mediante la obtención del voto del número más alto de sus integrantes, dejando a un lado a quienes no fueron capaces de alcanzar esa mayoría, y con ello, quedan fuera de cualquier participación legal en el gobierno.
- b) El modelo de la colaboración o participación: en él se abren vías para que el pueblo, mediante agrupaciones sociales como las organizaciones no gubernamentales, participen formalmente en la formulación de políticas públicas que, una vez aprobadas por los organismos oficiales, deberá de obedecer. Este modelo de participación se está aplicando por los Estados

---

<sup>50</sup> Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salamon, México, Patria, 1993, p. 56.

con mayor frecuencia e intensidad bajo diferentes esquemas y nombres como lo son la democracia participativa y la democracia deliberativa.<sup>51</sup>

Luis Carlos Ugalde afirma que a más democracia hay más pluralismo acompañada de mayor participación ciudadana, lo que estimula los pesos y contrapesos entre los poderes de gobierno, donde la ciudadanía tiene más libertades, incluso para denunciar casos de corrupción y exigir su castigo; sin embargo esto

no significa que la democracia y el pluralismo hayan sido causas primigenias de que la corrupción sea más baja... esto es: lo que contiene la corrupción no es el pluralismo per se sino la existencia de un Estado de derecho democrático: la combinación de pluralismo sobre las bases de una cultura de la legalidad y de instituciones sólidas de procuración de justicia.<sup>52</sup>

En la actualidad, se han generado diversos mecanismos donde el ciudadano puede formar parte de las decisiones en asuntos públicos, como lo son la iniciativa ciudadana, los referendos, presupuestos participativos, los plebiscitos, la revocación de mandato, entre otras; todas estas acciones cada vez más comunes, en un intento de gobernar de forma más incluyente y de legitimar el poder.

### **2.3. LA CIUDADANÍA.**

El concepto de ciudadanía, o de quien podría participar en los asuntos públicos ha venido variando en el transcurso de la historia. Así podemos notar, que en un principio se consideraba como tal únicamente a los hombres con propiedades, sin contemplar a los extranjeros, esclavos, ni a mujeres.

“Los ciudadanos son, desde un punto de vista histórico, los miembros de aquellos grupos dentro de la sociedad cuyas exigencias en cuanto a derechos quedaron

---

<sup>51</sup> Ayala Sánchez, Alfonso, op. cit., p. 16.

<sup>52</sup> Ugalde, Luis Carlos, ¿Por qué más democracia significa más corrupción?, Nexos, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=24049>, consultada el día 22 de junio de 2019.

reconocidas e institucionalizadas en los sistemas políticos y jurídicos,<sup>53</sup> de lo anterior resulta que ese cambio de conceptualización, se ha venido gestando por los grupos no reconocidos que se han movilizadado para reclamar sus derechos, a través de negociaciones con los demás sectores de la sociedad, de tal manera que logran su reconocimiento.

Para T.H. Marshall la ciudadanía es “el estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”.<sup>54</sup> De acuerdo a este autor, sus derechos se han desarrollado en tres líneas: la civil, la política y la social. Los derechos civiles conceden seguridad al ciudadano, otorgándole autonomía respecto al Estado, desde la base de reconocerle capacidad de actuar y de tomar decisiones que favorezcan a sus intereses. Los derechos políticos se refieren a la facultad de poder votar y elegir a sus representantes y, por último, los derechos sociales, entre los que encontramos a la educación y a la salud.

En cuanto a su regulación en nuestro texto constitucional ha tenido algunas variaciones. En el texto original de la Constitución de 1917, se establecía que eran ciudadanos todos los que teniendo la calidad de mexicanos, reunieran dos requisitos más: 1) haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo eran, y 2) tener un modo honesto de vivir. Sin embargo, pese a la redacción mencionada anteriormente, la participación de la mujer no fue contemplada durante muchos años. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de octubre de 1953, se estableció que serían ciudadanos, “los varones y las mujeres” que teniendo la calidad de mexicanos reunieran los dos requisitos antes señalados.

La siguiente reforma, fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1969, en la que se eliminó la distinción entre personas

---

<sup>53</sup> Thede, Nancy, “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”, en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto “J.” (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, p. 24

<sup>54</sup> Olvera, Alberto “J.”. “Ciudadanía y democracia”, Tribunal Federal Electoral, México, 2008, p. 20, consultado a través de la siguiente dirección:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3562/9.pdf>

casadas y solteras, para otorgar plena ciudadanía a los nacionales que hubieren cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Y de este modo, nuestra actual carta magna, en su artículo 34 señala lo siguiente:

*“...Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

*I. Haber cumplido 18 años, y*

*II. Tener un modo honesto de vivir...”.*

En cuanto a los derechos de los ciudadanos, los cuales se encuentran señalados en el artículo 35 de la Constitución Política de nuestro país, en el texto original de 1917 del citado ordenamiento se indicaba que consistían en:

- 1) Votar en las elecciones populares;
- 2) Poder ser votado en todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establecía la ley;
- 3) Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;
- 4) Tomar las armas en el ejército o guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos prescritos por las leyes; y
- 5) Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

El tercer derecho fue reformado según publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de abril de 1990, para establecer que podrían asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Este mismo artículo fue reformado según publicación del Diario Oficial de la Federación el día 9 de agosto de 2012, en su fracción II para establecer que el derecho de solicitar registro de candidatos ante la autoridad electoral puede ser a través de un partido político o de manera independiente, cumpliendo los requisitos que determine la legislación. Con esto se abre paso a la participación ciudadana a través de las candidaturas independientes, siguiendo lo establecido en

instrumentos internacionales como el Pacto de San José, en el que se indica que el ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a alguna afiliación política o pertenencia a alguna agrupación.

Siguiendo con las reformas que ha tenido este precepto constitucional, fueron agregadas más fracciones importantes en el tema de participación ciudadana; la fracción sexta que consiste en poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades establecidas en la ley. La siguiente fracción que fue agregada, es la relativa a la iniciativa ciudadana y una fracción más relativa a la votación en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional estableciendo una serie de disposiciones al respecto. Una última reforma fue relativa a la fracción cuarta del artículo que se viene comentando.

Así pues el actual texto constitucional, en lo que se refiere al precepto comentado, dispone lo siguiente:

*“... Artículo 35. Son derechos del ciudadano:*

*I. Votar en las elecciones populares;*

*II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*

*III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*

*IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;*

*V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.*

*VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;*

*VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y*

*VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:*

*1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:*

*a) El Presidente de la República;*

*b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o*

*c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.*

*Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,*

*2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;*

*3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;*

*4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;*

*5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;*

*6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y*

*7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción...”.*

Por otro lado, también se establecen obligaciones para aquellos que son ciudadanos mexicanos, los cuales se encuentran señalados en el artículo 36 de nuestra Constitución Política cuyo texto original sólo contemplaba cinco fracciones, a saber:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tuviera, la industria, profesión o trabajo de que subsistiera, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que establecieran las leyes;

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que les correspondiera;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residieran, las funciones electorales y las de jurado.

La primera fracción fue reformada mediante decreto publicado el 6 de abril de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, para cambiar la referencia de padrones

electorales por la de Registro Nacional de Ciudadanos, agregándose un segundo párrafo.

En 1996 se reformó la fracción III para eliminar la restricción de votar en el distrito electoral que le correspondiera al ciudadano, misma fracción que posteriormente fue reformada en 2012, año en que se incluyó a la consulta popular en el texto constitucional, por lo que se agregó como obligación votar en este mecanismo. Una reforma más fue en 2016 en la fracción IV, y la más reciente en la fracción II, por lo que el actual precepto constitucional dispone lo siguiente:

*“...Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.*

*La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,*

*II. Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley;*

*III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;*

*IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y*

*V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado...”.*

En cuanto a los supuestos por los que se suspenden los derechos de los ciudadanos, siguen siendo los mismos que los contemplados en el texto original de nuestra Carta Magna de 1917, a saber:

*“..Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:*

*I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;*

*II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*

*III. Durante la extinción de una pena corporal;*

*IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*

*V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y*

*VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación...”.*

Por su parte, las causas por las que se pierde la ciudadanía, han variado. En su redacción original, se establecía en el artículo 37 constitucional que se perdía por naturalización en país extranjero; por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal, exceptuándolos títulos literarios, científicos y humanitarios, que podían aceptarse libremente; y por comprometerse en cualquier forma ante ministros de algún culto o ante cualquier persona a no observar la Constitución o las leyes que de ella emanen.

Mediante decreto publicado el 18 de enero de 1934, el citado precepto se dividió en dos apartados para incluir las causas de la pérdida de la nacionalidad mexicana, estableciendo las siguientes causales respecto de la pérdida de la ciudadanía: aceptar o usar títulos nobiliarios que implicaran sumisión a un gobierno extranjero; prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno

extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente (exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios, que podrían aceptarse libremente); ayudar, en contra de la nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y los demás casos que fijaran las leyes.

Posteriormente, una reforma publicada el 20 de marzo de 1997, determinó que la ciudadanía se perdería por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros, sin importar si estos implicaban o no algún título de sumisión.

En 2013, se modificó para señalar que los permisos y licencias otorgadas por el Congreso Federal o la Comisión Permanente, ahora sería mediante un permiso otorgado por el Ejecutivo Federal; además se estableció que ciertos funcionarios, podrán aceptar y usar libremente condecoraciones extranjeras. Actualmente el precepto comentado, dispone lo siguiente:

*“...Artículo 37... C) La ciudadanía mexicana se pierde:*

*I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;*

*II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;*

*III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.*

*El Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;*

*IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;*

*V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y*

*VI. En los demás casos que fijan las leyes...”.*

## **2.4 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Como se puede observar, la calidad de ciudadano otorga el derecho de poder intervenir en diversos mecanismos que influyen en las actividades desplegadas por el gobierno de nuestro país. La participación ciudadana se refiere a la “intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares. Se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos.”<sup>55</sup>

Uno de los primeros antecedentes que tenemos en nuestro país de estos mecanismos, fue el plebiscito realizado en marzo de 1824 que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación. A finales de los años sesentas, los sindicatos y agrupaciones gremiales eran las únicas organizaciones ciudadanas existentes. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se han gestado varios mecanismos de participación en nuestro país.

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos puede ser clasificada de acuerdo del grado en que intervienen, a saber<sup>56</sup>:

---

<sup>55</sup> Vargas Solano, Néstor y Galván Gómez, Manuel Alejandro, “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 434-435.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 438.

- a) La participación en la información: lo que conlleva a tener acceso a la información de los asuntos públicos, con lo cual la ciudadanía puede evaluar las acciones de los servidores públicos.
- b) La participación en la consulta: implica los mecanismos que tiene la ciudadanía para que el gobierno conozca sus opiniones sobre las decisiones que el primero ha tomado.
- c) La participación en la decisión: se hace referencia a las herramientas que tiene la ciudadanía para participar en decisiones de asuntos públicos y que esa opinión defina el sentido de las mismas, ejemplos de esto son el plebiscito y el referendo.
- d) La participación en el control: implica que los ciudadanos puedan llevar a cabo algún tipo de evaluación del trabajo del gobierno, como es el caso de la revocación de mandato y la rendición de cuentas.
- e) La participación en la ejecución: en este nivel es el más alto de participación, pues implica una combinación de las anteriores y una corresponsabilidad entre gobierno-ciudadanía.

Dentro de las figuras más representativas de participación ciudadana en los asuntos públicos, tenemos<sup>57</sup>:

a. Referéndum.

Por medio de esta figura, se somete a consideración del electorado, un texto normativo con el fin de aceptarla o refutarla. Es de naturaleza legislativa, si tiene por objeto una ley; constituyente si es un proyecto de reforma constitucional; aprobatorio, si su objeto es decidir sobre un proyecto de ley; abrogativo si el objeto es la abrogación de una ley vigente; preceptivo si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o revisión constitucional o potestativo, en caso contrario.

b. Plebiscito.

---

<sup>57</sup> González Schmal, Raúl, "Democracia semidirecta y democracia participativa", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 94-97.

En esta figura se traslada al cuerpo electoral la adopción definitiva de una resolución política sobre una cuestión, alguna política en particular o de una persona, pudiendo ser meramente consultiva o vinculante.

c. Iniciativa popular.

Consiste en que un grupo de ciudadanos, de acuerdo al número que disponga la legislación, pueda proponer un texto legislativo al Poder Legislativo, quien tiene el deber de deliberar sobre él.

d. Revocación de mandato.

Consiste en la desposesión del mandato por decisión de la ciudadanía.

e. Presupuesto participativo.

A través de este mecanismo, se incluye a la ciudadanía en la definición de prioridades y la distribución de los recursos públicos en el presupuesto estatal.<sup>58</sup>

Si bien, la mayoría de los estudiosos en la materia se enfocan únicamente en el estudio de los anteriores mecanismos, consideramos importante otras figuras con las cuales la ciudadanía ha intervenido en el actuar de la actividad gubernamental, como lo son:

a) Contraloría Social.

Podría definirse como "el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes"<sup>59</sup>.

b) Testigos Sociales.

---

<sup>58</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, "*Participación ciudadana...*", op. cit., p. 398.

<sup>59</sup> <https://www.gob.mx/sfp/documentos/participacion-ciudadana-20386> consultada el 7 de abril de 2019.

Son representantes de la sociedad en procedimientos de contrataciones públicas que, como su nombre lo indica, dan testimonio sobre la transparencia y el apego a las disposiciones jurídicas en el desarrollo de los procedimientos de contratación; proponen acciones que promuevan la eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y combate a la corrupción en los procedimientos de contratación; y los aspectos que mejoren la igualdad de condiciones entre los licitantes, así como la calidad de las contrataciones.<sup>60</sup>

De acuerdo Juan Gorráez Enrile, citado por Alejandro Romero, “la participación social es imprescindible en la fiscalización pública, por lo que se ha impulsado a la contraloría social, y la implementación de nuevos modelos que permitan a la sociedad involucrarse en la materia, tales como testigos sociales, observatorios ciudadanos, usuarios simulados, etcétera...a través de la contraloría social se genera confianza, la confianza propicia la participación; la participación social enriquece el quehacer gubernamental.”<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibíd.*

<sup>61</sup> Gorráez Enrile, Juan, “La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación”, en VV.AA., *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, D3-Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2014, p. 50, cit. por Romero Gudiño, Alejandro, *op. cit.*, p. 247.

### **CAPÍTULO 3.**

## **EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.**

*“No puede existir una democracia sino en la medida en que los propios ciudadanos y sus organizaciones la construyan”.*

*Israel Galán Baños*

El Comité de Participación Ciudadana encuentra su existencia y actividad en el Sistema Nacional Anticorrupción; en primera instancia se revisará su reglamentación a nivel constitucional para posteriormente abordar la legislación secundaria que le es aplicable, y con ello analizar las actividades que ha emprendido en el poco tiempo de su existencia.

### **3.1 PROCESO LEGISLATIVO PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.**

#### **3.1.1 INICIATIVAS PARA REFORMAS CONSTITUCIONALES.<sup>62</sup>**

Existieron diversas iniciativas de los diferentes grupos parlamentarios a fin de modificar algunas disposiciones de nuestra Carta Magna para el combate a la corrupción, y entre los cuales se preveía la integración de la ciudadanía para tal fin.

Las propuestas para dichas reformas constitucionales se fueron gestionando primero en la Cámara de Senadores, mucho tiempo antes de que se generara el auge que desembocó en el actual sistema legal que rige al Sistema Nacional Anticorrupción. Dentro de estas iniciativas tenemos:

- a) Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por senadores del Partido Verde Ecologista de

---

<sup>62</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf> consultada el día 01 de marzo de 2019.

México (PVEM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), de fecha 15 de noviembre de 2012.<sup>63</sup>

- b) Iniciativa que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD), con fecha 20 de noviembre de 2012.
- c) Iniciativa que reforma los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, presentada por el senador José María Martínez Martínez, del Partido Acción Nacional (PAN), con fecha 30 de enero de 2013.
- d) Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, presentada por senadores del Partido Acción Nacional (PAN), con fecha 04 de abril de 2013.

En las iniciativas anteriormente señaladas ya se preveía la inclusión de la ciudadanía a través de diversos órganos, los cuales deberían de estar integrados por ciudadanos de la sociedad civil y academia, evidentemente destacados en los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, lo que nos indica que desde un principio ya se contemplaba la necesidad de involucrar en el sistema a personas estudiosas del tema y con la experiencia suficiente para la lucha contra la corrupción. Asimismo, en todas ellas, también se indica que los encargados para la selección de estos ciudadanos destacados sería la Cámara de Senadores.

Sin embargo, esta participación ciudadana era meramente para fines consultivos, en temas de creación de una cultura de legalidad, honestidad y de ética en la sociedad mexicana, como se indicaba en las iniciativas de los incisos a) y c) anteriores.

---

<sup>63</sup> [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf) consultada el día 28 de febrero de 2019.

Así pues, el 13 de diciembre de 2013, la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, aprobó un proyecto de decreto para reformar a la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, mismo que fue turnado a la Cámara de Diputados para su revisión. Sin embargo esta minuta no trascendió para la generación de una reforma constitucional.

Posteriormente, ahora en la Cámara de Diputados como Cámara de origen, se fueron generaron una serie de iniciativas, de entre las que encontramos las siguientes:

- I. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), de fecha 4 de noviembre de 2014.
- II. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 109, 111, 116 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción, presentada por la Diputada Lilia Aguilar Gil, del Partido del Trabajo (PT), con fecha 19 de noviembre de 2014.
- III. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización, presentada por diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de fecha 25 de noviembre de 2014.
- IV. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización, presentada por el Diputado Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de fecha 12 de febrero de 2015.

De estas iniciativas que se acaban de enumerar, las señaladas en los numerales I al III tienen aspectos en los que coinciden, como la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y la importancia de la inclusión de los ciudadanos en el

combate a la corrupción, con los que se conformaría un Comité de Participación Ciudadana, cuya función se podría resumir en la colaboración con las autoridades en la materia.

La última iniciativa señalada tiene una mención aparte, debido a que no se prevé la creación de un órgano ciudadano en el sistema, pero si la participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil para coadyuvar con la autoridad en la resolución de las faltas administrativas así como en acciones de prevención de dichas conductas en las formas que se establecieran en la ley.

Asimismo, dentro de las diferencias de las tres primeras mencionadas iniciativas, en cuestión de la participación ciudadana, se encuentran las siguientes:

	INICIATIVA PRESENTADA POR EL PAN	INICIATIVA PRESENTADA EL PT	INICIATIVA PRESENTADA POR EL PRD
<b>INTEGRACIÓN</b>	5 ciudadanos	11 ciudadanos	70 ciudadanos
<b>DESIGNACIÓN</b>	Por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de <i>Senadores</i> presentes.	Por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de <i>Senadores</i> presentes.	Por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de <i>Diputados</i> presentes.
<b>PRINCIPALES FUNCIONES</b>	a) <i>Evaluación</i> del <i>funcionamiento</i> y <i>resultados</i> del <i>Comité Coordinador</i> del Sistema Nacional Anticorrupción.	a) <i>Evaluación</i> de las <i>políticas</i> de combate a la corrupción b) <i>Proponer</i> a las autoridades mecanismos para la inclusión	a) <i>Evaluar</i> la <i>actividad</i> del <i>Comité Coordinador</i> del Sistema Nacional Anticorrupción. b) <i>Emisión</i> de <i>recomendaciones vinculantes</i>

	<p>b) <i>Convocar a las organizaciones de la Sociedad Civil para coadyuvar en acciones de prevención.</i></p> <p>c) Presentar <i>recomendaciones no vinculantes</i> del Comité Coordinador.</p>	<p>ciudadana.</p> <p>c) <i>Facultad de emitir recomendaciones vinculantes.</i></p>	<p>c) <i>Presentar denuncias</i> antes las instancias correspondientes.</p>
--	---	--	---

Como podemos observar de la anterior tabla, podemos resumir que las funciones que ya se venían postulando para el Comité de Participación Ciudadana, eran de carácter colaborativo con las demás autoridades del Sistema Nacional Anticorrupción que se crearía y de evaluación de las acciones realizadas en este marco jurídico, enfatizando la importancia de que sus integrantes fueran expertos en las materias relacionadas con la corrupción; esto último es muy importante ya que nuestra realidad nos muestra que se requiere gente preparada en el ramo para resultados efectivos y que sean visibles en el menor tiempo posible para fortalecer a las instituciones de nuestro país.

Después de debates en ambas cámaras, se aprobaron las reformas a diversos artículos de nuestra Carta Magna para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como la creación y modificación a diversas normas secundarias, de las que derivaron el surgimiento tanto del mencionado Sistema Nacional Anticorrupción como del Comité de Participación Ciudadana.

### 3.1.2 INICIATIVAS RELATIVAS A LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.<sup>64</sup>

Una vez discutida y aprobada dicha reforma constitucional, surgieron diversas iniciativas para la legislación secundaria derivada de dicho marco normativo, para definir lo ya dispuesto a nivel constitucional en relación con el Comité de Participación Ciudadana y otros puntos derivados de dicha reforma.

Dentro de las principales iniciativas presentadas y que tienen relación con el objeto de estudio, se encuentran las siguientes:

- a. Iniciativa presentada por senadores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) por la que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se reforman y adicionan diversas disposiciones de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con fecha 26 de agosto de 2015.
- b. Iniciativa presentada por senadores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), por la que se expide la nueva Ley General de Combate a la Corrupción y Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con fecha 26 de agosto de 2015.
- c. Iniciativa presentada por senadores de diversos grupos parlamentarios por la que se expide la Ley Federal para Protección de los denunciantes e informantes de actos de corrupción, con fecha 03 de septiembre de 2015.
- d. Iniciativa presentada por el senador Armando Ríos Piter, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), con fecha 10 de septiembre de 2015.
- e. Iniciativa presentada por senadores del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) por la que se expiden, reforman y adicionan diversas leyes para la reglamentación integral del Sistema Nacional Anticorrupción, con fecha 01 de marzo de 2016.
- f. Iniciativa presentada por los senadores Pablo Escudero Morales del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Enrique Burgos García del Partido

---

64

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6dWw2tIsbGUuCyMYo9iNtKJBqG2dC6565PpO/yeNOdfw> consultada el día 01 de abril de 2019.

Revolucionario Institucional (PRI), por la que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General De Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y particulares vinculados con faltas graves, y la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de la Ley de Coordinación Fiscal, y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, con fecha 01 de marzo de 2016.

De las iniciativas antes señaladas, merecen una mención específica las indicadas en los incisos b y c; en la primera se señala la importancia de la participación de la ciudadanía para repudiar y denunciar cualquier acto que vaya contra los principios del servicio público, estableciendo las figuras de testigo social y auditorías sociales para proyectos de alto impacto comunitario y redes de participación ciudadana, sin establecer su regulación; por lo que se refiere a la segunda se señala como objetivo el establecimiento de un “fuero ciudadano”, con el que se proteja de cualquier tipo de agresión física, legal, psicológica o de cualquier otra índole, a aquellos que denuncian actos y hechos de corrupción, siguiendo la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos de la Organización de Estados Americanos. Este último aspecto, es decir, la protección de denunciantes, es un punto muy importante que diversas organizaciones de la sociedad civil han enfatizado como necesario e imperante para un efectivo combate a la corrupción, sin embargo no se ha generado alguna legislación más amplia al respecto.

De los documentos antes relacionados, se presentan las siguientes semejanzas:

- Retoman el mandato constitucional de que sus integrantes deben contar con prestigio y experiencia en materia de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas.
- Ser mexicanos, evidentemente por la trascendencia de velar por los intereses de los nacionales.

- No ser servidor público, ni militante de algún partido político; lo que nos indica la importancia de que sus integrantes no sufran de alguna coacción o sean influidos en sus funciones.
- No recibir retribución alguna por sus funciones en el Comité, para no ser “contaminados” dentro del sistema.
- La mayoría de ellas establece un mecanismo específico para su elección, partiendo de un órgano colegiado quien se encargaría del procedimiento de la formación del Comité de Participación Ciudadana.

Dentro de las principales diferencias en las mencionadas iniciativas se encuentran la duración que deben de tener en el cargo dentro del Comité de Participación Ciudadana, siendo por un periodo que va de los 2 años a los 7 años; además de las facultades que se les otorgarían con diversos matices, como se muestra en el siguiente cuadro:

---

**Iniciativa del PAN  
de fecha 26 de  
agosto de 2015.**

- Creación de mecanismos para la prevención, denuncia y detección de hechos de corrupción y faltas administrativas.
  - Evaluación del desempeño que tenga el Sistema Nacional Anticorrupción.
  - Proponer al Comité Coordinador los lineamientos para la actuación del Sistema.
  - Opinar sobre la designación de testigos sociales.
  - Llevar un registro de organizaciones de la Sociedad Civil para establecer una Red de Participación Ciudadana.
  - Objetar la selección de los titulares de los Órganos Internos de Control.
  - Emisión de recomendaciones no vinculantes a las
-

---

autoridades.

**Iniciativa del PRD  
de fecha 10 de  
septiembre de 2015.**

- Elaboración de lineamientos para la ética y actuación de los servidores públicos.
- Representar al Sistema Nacional en los mecanismos de cooperación internacional.
- Proponer al Comité Coordinador la emisión de recomendaciones no vinculantes a las autoridades.
- Ser un puente de comunicación entre autoridades federales, estatales y municipales con el Sistema Nacional.
- Proponer mecanismos de control social en las actividades públicas.
- Estar a cargo del Registro de Intereses, Patrimonial y Fiscal.
- Promover investigaciones ante las autoridades correspondientes, cuando se advirtiera situaciones por parte del Registro antes señalado, que hagan presumible la comisión de algún hecho de corrupción.

**Iniciativa del PRD  
de fecha 01 de  
marzo de 2016.**

- Promover denuncias contra servidores públicos o particulares por faltas administrativas graves o hechos de corrupción.
  - Presentar ante las autoridades jurisdiccionales medios de impugnación.
  - Brindar atención y acompañamiento a los ciudadanos que denuncien a través del sistema electrónico que al efecto se establezca.
-

---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emitir lineamientos para la ética pública.</li> <li>• El establecimiento de un programa de Protección de Denunciantes, Informantes y Testigos.</li> <li>• Vigilar la actividad de la Auditoría Superior de la Federación y presentar denuncias por el uso indebido de recursos públicos.</li> </ul>
<p><b>Iniciativa del PRI y PVEM, de fecha 01 de marzo de 2016.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar mecanismos para la participación de la ciudadanía en cuanto a la denuncia.</li> <li>• Emitir opinión en los informes que realicen los integrantes del Comité.</li> <li>• Emitir sus lineamientos internos.</li> <li>• Llevar un registro de organizaciones civiles que quisieran colaborar con el Comité a fin de establecer una red de participación ciudadana.</li> </ul>

Como se puede observar del cuadro anterior, las principales atribuciones que se querían atribuir al Comité de Participación Ciudadana serían las de generar insumos para el Sistema Nacional Anticorrupción, desde la creación de lineamientos para la Ética Pública, hasta mecanismos para la inclusión de los ciudadanos; además de fungir como puente entre el sector privado y el público. Lo que resulta muy rescatable e importante de resaltar es la propuesta de dotar al Comité en estudio de facultades para interponer diversas acciones ante las autoridades correspondientes a fin de combatir aquellas situaciones que son adversas al combate de la corrupción.

Estas iniciativas fueron el material para diversas mesas de trabajo y foros con el fin de poder expedir las leyes secundarias que regularían el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción y del Comité de Participación Ciudadana.

No se puede dejar a un lado, los comentarios vertidos por las organizaciones de la sociedad civil relativas a esta normatividad secundaria. En el documento<sup>65</sup> se establece que el mencionado Comité de Participación Ciudadana debería estar diseñado para el funcionamiento puntual del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que a diferencia de las demás autoridades que lo conforman, su actividad se circunscribe al mencionado Sistema. Se indica que los requisitos para los integrantes de tal Comité deberían ser: tener 5 años de experiencia en materias de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas; total independencia de los partidos políticos y contar con conocimiento sobre la administración pública. Asimismo, se reconoce que pese a ser ciudadanos, sería necesario que estuvieran sujetos a una responsabilidad administrativa por su actuar, y recibir una remuneración por su participación; además, se señaló que el plazo óptimo para ser miembro de dicho Comité sería de 5 años, con posibilidad de reelección.

Asimismo se indica en dicho documento, que el Comité de Selección, a quien se le debe encomendar la elección de los miembros del Comité de Participación Ciudadana, debería estar integrado por 10 personas designadas por los titulares de los demás organismos que comprenden al Comité Coordinador. También, dicho Comité de Selección debería elegir al presidente del Comité de Participación Ciudadana, quien también lo sería del Comité Coordinador. Diferimos de esta opinión, debido a que si realmente se quiere una objetividad en el actuar del Comité de Participación Ciudadana, su elección debe de quedar en manos de personas distintas de aquellas con las que se trabajará en conjunto, de tal manera que no exista algún vínculo de por medio que pueda influir en sus acciones y decisiones.

Después de una amplia liberación, se aprobaron y publicaron una serie de normatividad secundaria relacionada con el tema y que se explicará brevemente más adelante.

### **3.2 MARCO JURÍDICO.**

---

<sup>65</sup> <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/SNA-Publicacion-RRC.pdf> consultada el día 01 de junio de 2019

Lo anteriormente comentado, dio origen al sustento jurídico por el que se creó al Comité de Participación Ciudadana, estableciendo un marco legal de actuación propio. Sin embargo, hay que destacar que desde ordenamientos internacionales que ha suscrito nuestro país, se tenía la obligación de contemplar a los ciudadanos en el combate a la corrupción. A continuación se comentarán en su parte conducente las disposiciones relativas al tema de estudio.

### **3.2.1 TRATADOS INTERNACIONALES.**

Como se ha visto en páginas anteriores, el problema de la corrupción es extensivo a todos los estados de la comunidad internacional, haciendo necesario la creación de diversos mecanismos para poder colaborar entre sí y combatirla. Nuestro país, ha suscrito tres instrumentos, los cuales serán desarrollados en lo conducente a continuación.

#### **a) CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS<sup>66</sup>.**

Suscrita por México el 26 de abril de 1996 y ratificada el día 02 de junio de 1997, se encuentra compuesta por 27 artículos. Dentro del preámbulo se reconoce a la corrupción como un problema de trascendencia internacional, lo que hace necesaria la cooperación de los países de la región; dicho problema socaba la legitimidad de las instituciones públicas, atentando contra el desarrollo integral de los pueblos.

Dentro de la importancia de esta convención para el presente trabajo, es que reconoce la relevancia y la necesidad de la participación de la ciudadanía para combatir a la corrupción, de ahí la necesidad de generar métodos para su inclusión, así como la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.

---

<sup>66</sup> [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp) consultada el día 30 de enero de 2019.

Con el fin de dar puntual seguimiento a esta convención, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) el día 4 de junio de 2001, el cual comenzó a operar en enero de 2002.

**b) CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES.<sup>67</sup>**

Suscrita por México el 21 de noviembre de 1997 y ratificada el 27 de mayo de 1999. Consta de 17 artículos; dentro de su preámbulo se reconoce al cohecho como una problemática a nivel internacional, que incide en el desarrollo económico y la competencia en las transacciones internacionales, haciendo necesaria la cooperación de los diversos países, con su oportuno seguimiento a las acciones realizadas. Lo que busca es establecer medidas para prevenir y tipificar penalmente a toda persona que ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de cualquier otro tipo, a un servidor público extranjero, entendiéndose por este a cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero. En su artículo segundo, establece la obligación de los países que la suscriben para establecer responsabilidades a las personas morales en el tipo que se describió.

Vale la pena señalar que en el Código Penal Federal, se encuentra tipificado el delito de Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros en su artículo 222 bis.

**c) CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN (UNCAC).<sup>68</sup>**

Esta convención también es conocida como Convención de Mérida debido a que en esta ciudad se abrió para su suscripción. Fue ratificada en México por la

---

<sup>67</sup> [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf) consultada el día 15 de enero de 2019.

<sup>68</sup> [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf) consultada el día 15 de diciembre de 2018.

Cámara de Senadores el 29 de abril de 2004. Se encuentra compuesta por 71 artículos divididos en 8 capítulos; dentro de su preámbulo destaca que es necesaria la colaboración de las personas que no pertenecen al servicio público para combatir a la corrupción, en virtud de ser un problema que requiere de la cooperación de todos los sectores de la sociedad.

La finalidad de esta convención consiste en:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente a la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos<sup>69</sup>.

Dentro del artículo 5o, se establece que cada Estado parte deberá formular, aplicar y mantener vigente diversas políticas mediante las cuales se promueva la participación de la sociedad. En este mismo sentido, en su artículo 13 dispone que se deberá promover la participación de personas y grupos que no pertenezcan al sector público como lo son las organizaciones no gubernamentales, a fin de prevenir y luchar contra la corrupción y generar conciencia sobre este problema. Indica que esta participación deberá reforzarse con las siguientes acciones:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; y
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar, difundir información relativa a la corrupción; dicha libertad deberá ser

---

<sup>69</sup> Artículo 1o. de la mencionada Convención.

restringida en determinados puntos, como por ejemplo para salvaguardar la seguridad nacional y el orden público.

Asimismo, en el mencionado artículo, se establece la obligación de los Estados Parte de informar al público sobre los órganos que son competentes para la lucha contra la corrupción facilitando su acceso a los mismos, a fin de realizar las denuncias correspondientes, las cuales podrán ser anónimas.

Realiza algunas descripciones de delitos como lo son el soborno, tanto a funcionarios nacionales y extranjeros; peculado; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito, entre otras.

### **3.2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El día 27 de mayo de 2015 se publicó el decreto por el cual se reforman diversos artículos de nuestra Carta Magna, dando origen al actual Sistema Nacional Anticorrupción. Se reformaron los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modificó la denominación del Título Cuarto para quedar “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionaron los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se derogó el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo

tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De todo lo anterior, lo más relevante para el tema en estudio son los siguientes artículos:

ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	REFORMA
73	Se incluyen facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes, entre otras, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
Título cuarto	Se cambia la denominación de dicho título para quedar como “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.
113	Fue modificado en su totalidad, para poder definir al Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, definiendo sus bases mínimas: contará con un Comité Coordinador integrado por diversos miembros; un Comité de Participación Ciudadana integrado por 5 ciudadanos destacados por su contribución en temas de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, además de establecer las facultades del Comité Coordinador.
116	Se modifica en lo conducente para dar vida a los Sistemas Locales Anticorrupción.

El artículo más importante para el presente trabajo es el artículo 113, pues es el sustento constitucional de la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción y para

la creación del Comité de Participación Ciudadana. Dicho sistema se regirá por las siguientes bases constitucionales:

- i. Contará con un Comité Coordinador, integrado por:
  - El titular de la Auditoría Superior de la Federación.
  - El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
  - El titular de la Secretaría de la Función Pública.
  - El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
  - El presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución.
  - Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
  - Un representante del Comité de Participación Ciudadana.
- ii. El Comité de Participación Ciudadana, integrado por 5 ciudadanos destacados en temas de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
- iii. Las actividades a realizar por el Comité Coordinador son, básicamente, la creación de mecanismos de coordinación de los diferentes órdenes de gobierno y el diseño de políticas en materia de fiscalización y control de recursos públicos, así como su evaluación.

Este sistema será reproducido en las entidades federativas, estableciendo a los sistemas locales anticorrupción.

### **3.2.3 LEYES SECUNDARIAS.**

Las anteriores reformas constitucionales, dieron pie a que se generara un marco legal secundario que reglamentaría las disposiciones de nuestra Carta Magna, creándose nuevas leyes como lo son:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

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

Asimismo, se reformaron las siguientes:

- Ley Orgánica de la entonces Procuraduría General de la República.
- Código Penal Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es de hacer notar que no toda la legislación que resultó para el Sistema Nacional Anticorrupción tiene injerencia con el objeto del presente trabajo, por lo que a continuación únicamente se comentará aquella a que hace referencia al Comité de Participación Ciudadana.

### **3.2.3.1 LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.**

Dicha norma, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 2018. Cuenta con 5 títulos, 10 capítulos, 60 artículos y 5 transitorios.

El Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia cuya finalidad es establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación de las autoridades en todos los niveles de gobierno a fin de prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción.<sup>70</sup>

Esta ley viene a señalar la integración y funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se conforma por<sup>71</sup>:

- I. Los integrantes del Comité Coordinador;
- II. El Comité de Participación Ciudadana;
- III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y
- IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

El Comité Coordinador es un grupo de personas, que se encargan de coordinar a los integrantes del mencionado Sistema, teniendo la tarea de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas que se establezcan. Se encuentra conformado por:

---

<sup>70</sup> Artículo 6o. de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

<sup>71</sup> Artículo 7o. de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana; quien será el presidente;
- II. El titular de la Autoría Superior de la Federación;
- III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- IV. El titular de la Secretaría de la Función Pública;
- V. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;
- VI. El presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución; y
- VII. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>72</sup>

Como se observa, la presidencia del Comité Coordinador se encuentra a cargo de un miembro del Comité de Participación Ciudadana, durando un año en la mencionada presidencia, y rotándose el cargo en los demás miembros ciudadanos; no obstante que su dirigencia queda a cargo de un ciudadano, sus determinaciones se tomarán por mayoría de votos, salvo que el marco normativo especifique mayoría calificada.<sup>73</sup>

### **3.2.3.2. LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, está compuesta por 2 libros, 6 títulos, 23 capítulos, 22 secciones, 229 artículos y 5 transitorios, cuyo objeto de la mencionada norma es establecer los principios y obligaciones que deben observar los servidores públicos en su actuación; la señalización de lo que se considera falta administrativa grave y no grave, así como la señalización de los procesos para sancionar las mismas, no sólo respecto de los servidores públicos, sino también de los particulares involucrados en las primeras faltas mencionadas; asimismo crea las bases para el establecimiento de una ética pública<sup>74</sup>. En este sentido, se establece que los Órganos Internos de Control deberán valorar las recomendaciones que realice el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción<sup>75</sup>, mismas que son propuestas por el Comité

---

<sup>72</sup> Artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

<sup>73</sup> Artículo 14 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

<sup>74</sup> Artículo 2o. de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>75</sup> Artículo 18 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

de Participación Ciudadana, con el objetivo de prevenir las faltas administrativas y los hechos de corrupción de los servidores públicos, informando al efecto el avance existente respecto de su implementación.

En el artículo 23 de la ley en comento, se señala que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, debe establecer mecanismos para que la sociedad participe en la generación de políticas que permitan el combate de las faltas administrativas que se sancionan.

Una de las obligaciones de los servidores públicos consiste en la presentación de las declaraciones patrimoniales y de intereses, cuyo formato debe ser propuesto por el Comité de Participación Ciudadana, y los cuales son aprobados por el Comité Coordinador<sup>76</sup>.

### **3.2.3.3. LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN.**

Su publicación en el Diario Oficial de la Federación se realizó el día 18 de julio de 2016, abrogando a la ley anterior que tenía el mismo nombre la cual fue publicada el día 29 de mayo de 2009. Compuesta por 8 títulos, 17 capítulos, 111 artículos y 8 transitorios. Su objetivo es establecer la organización de la Auditoría Superior de la Federación y sus respectivas facultades, así como reglamentar la revisión y la fiscalización de la Cuenta Pública. En virtud de lo anterior, la mencionada Auditoría Superior tiene la obligación de presentar un Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a más tardar el día 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, ante la Cámara de Diputados. Este informe deberá contener un resumen de las auditorías realizadas y sus observaciones; áreas clave con riesgo identificadas en la fiscalización, sugerencias para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera, entre otros puntos<sup>77</sup>. Una copia del mencionado informe deberá

---

<sup>76</sup> Artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>77</sup> Artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

ser remitido al Comité Coordinador y al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>78</sup>

En el artículo 89 fracción XXXI de la ley en comento, se establece como atribución del titular de la Auditoría Superior de la Federación, la rendición de un informe con base en indicadores relativos a la fiscalización que compartirá con el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, podrá recibir peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias de la sociedad civil, los cuales podrán ser considerados por la propia Auditoría en el programa anual de auditorías. Estas propuestas también pueden ser presentadas por conducto del Comité de Participación Ciudadana, debiendo el titular de la Auditoría informar a la Comisión de Vigilancia antes referida y al propio Comité las determinaciones que se tomen respecto a las propuestas relacionadas con el programa anual de auditorías.<sup>79</sup>

### **3.3 EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.**

Parte integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, es concebido como la instancia de vinculación entre las organizaciones sociales y académicas y el propio Sistema, así como un coadyuvante en el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador.<sup>80</sup>

En la discusión de las iniciativas que anteriormente se señalaron, se indicaba que el motivo por el cual estos integrantes deberían de proceder de las organizaciones de la sociedad civil o académicas sería con el fin de preservar la idoneidad e imparcialidad de los mismos, pues no serían influenciados por grupos políticos o de poder, brindando certeza a la ciudadanía. Lo anterior resulta criticable, pues nada impide que un ciudadano común, es decir, en lo individual, pueda contar con

---

<sup>78</sup> Artículo 33 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

<sup>79</sup> Artículo 110 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

<sup>80</sup> Artículo 15 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

esas características, por lo que se le debería considerar como un recurso a tomar en cuenta y dejar a un lado a intermediarios, para que un verdadero combate a la corrupción se realice desde lo más básico de nuestra población.

### **3.3.1. INTEGRACIÓN.<sup>81</sup>**

Se encuentra integrado por 5 ciudadanos, los cuales durarán en su encargo por un periodo de 5 años, sin posibilidad de reelección y siendo renovados de manera escalonada. Los requisitos para ser nombrados como integrante de este Comité<sup>82</sup> los podemos agrupar de la siguiente manera:

a) Los que guardan relación con la experiencia y conocimientos suficientes para una efectiva participación en el combate a la corrupción; entre los que se encuentran:

- Experiencia que pueda ser verificada de 5 años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
- Tener más de 35 años de edad al día de la designación.
- Al momento de la designación, contar con título profesional de nivel de licenciatura con una antigüedad mínima de 10 años, además de poseer los conocimientos y experiencia para su función.

b) Los que guardan relación con los derechos que se concede a la ciudadanía desde nuestra Constitución Federal: ser ciudadano mexicano en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;

c) Los que guardan relación con la independencia, neutralidad y objetividad de su actividad en el combate a la corrupción:

- No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado algún cargo de elección popular dentro de los 4 años previos a su designación.

---

<sup>81</sup> Artículo 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

<sup>82</sup> Artículo 34 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- No desempeñar ni haber desempeñado algún cargo de dirección de algún partido político, ya sea a nivel nacional o estatal, en los últimos 4 años previos a su designación.
  - No haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político durante los 4 años anteriores a la fecha de emisión de la convocatoria.
  - No ser Secretario de Estado, Procurador General de la República o Procurador de Justicia de alguna Entidad Federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, Consejero de la Judicatura, a menos que se haya separado de dicho cargo con un año de anticipación a la fecha de su designación.
- d) Los que guardan relación con el prestigio y honorabilidad que deben de tener los elegidos para poder defender los intereses de la ciudadanía mexicana:
- Tener buena reputación y no haber sido condenado por algún delito;
  - Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, previamente a su nombramiento.

La selección de sus miembros se sujeta al siguiente procedimiento:

1. Se deberá de integrar una Comisión de Selección, compuesta por 9 miembros, de los cuales 5 provendrán de instituciones de educación superior y de investigación, y los 4 restantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas. El Senado emite dos convocatorias: una dirigida a instituciones académicas y otra a organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la materia, quienes deberán proponer a los candidatos que consideren adecuados para tal nombramiento, los cuales comparecen ante las comisiones unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Justicia del Senado quienes calificarán su idoneidad y presentarán un dictamen con la lista de los que sean elegidos para formar parte de dicha Comisión de Selección, el cual es votado en el Pleno del Senado. Desde este punto podemos observar la inclusión de la sociedad civil en el Sistema Nacional Anticorrupción.

2. Una vez constituida la Comisión de Selección, ésta emitirá una convocatoria abierta en la cual se señalará las bases sobre las que funcionará el procedimiento de selección.

3. Dentro de las mencionadas bases se encuentran los requisitos a cubrir por los candidatos y los documentos a presentar para la acreditación de los mismos, los cuales son: acta de nacimiento, curriculum vitae, declaración de intereses en formato 3 de 3, una Carta de postulación de al menos una entidad de la sociedad civil y una exposición de motivos para acceder a dicho cargo; el único documento que es un escrito libre se refiere a la exposición de motivos, respecto de los demás que no son documento públicos, ya existe un formato de los mismos que proporciona la misma Comisión de Selección.

Como podemos observar, es necesario que dicha postulación se realice a través de una entidad de la sociedad civil, dejando a un lado el ciudadano común.

4. La misma convocatoria señala un plazo para la recepción de documentos. Una vez terminado este plazo se forma un expediente por cada candidato el cual será revisado y dictaminado en primera etapa a fin de determinar si cuenta con la documentación completa y si acreditó la experiencia del aspirante en materias de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; su vinculación con otras organizaciones de la sociedad civil, conocimiento sobre la administración pública y mecanismos de participación ciudadana y la autonomía e independencia en su trayectoria profesional. Como se puede observar, se aspira a que los elementos que integren al Comité en estudio estén verdaderamente preparados para el cargo que ocuparán y que puedan actuar con total independencia, como verdaderos vigilantes del Sistema Nacional Anticorrupción. En esta primera etapa se califican los mencionados expedientes asignándoles una puntuación, de los cuales pasarán los 5 mejores puntajes a la segunda etapa.

5. Posteriormente, los candidatos que pasaron la primera etapa, serán entrevistados por el Comité de Selección a fin de conocer de manera directa su visión y propósitos que guardan en relación con el Comité de Participación

Ciudadana. Este punto es muy importante debido que se puede tener un acercamiento más personal con los candidatos y conocer de una manera más puntual su intención de acceder a dicho organismo.

6. La tercera y última etapa consiste en la liberación del Comité de Selección a fin de determinar quién será el candidato elegido para acceder al nombramiento. La elección de los miembros del Comité se realizará en sesión pública por la mayoría de los votos.<sup>83</sup>

Como podemos observar no es tarea fácil determinar quién es el más apto para formar parte de este Comité en estudio y pese a que en la metodología utilizada por el Comité de Selección señala puntualmente la forma en que se calificará cada expediente, ha sido objeto de críticas e impugnaciones, indicándose que dicho proceso es una farsa donde se seleccionan “cuates y cuotas”. Ejemplo de ello es un reportaje publicado en el periódico “El Universal” donde se expresa que en la selección de los candidatos que conformarían al primer Comité en estudio no se realizó conforme a la mejor calificación obtenida por los aspirantes, a lo que el Comité de Selección respondió que se debía de hacer una ponderación de todos los elementos que se consideran en la convocatoria para determinar quiénes son los candidatos más aptos.<sup>84</sup>

De la misma manera, un artículo publicado por “Reporte Índigo” señaló la impugnación que presentó Enrique Carpizo Aguilar por considerar que el desechamiento de su postulación no fue lo suficientemente fundada ni motivada, pues consideraba contar con la experiencia necesaria en el tema de combate de la corrupción la cual no fue considerada por el mencionado Comité de Selección. Además señaló que existieron conflictos de intereses por parte de Pedro Salazar, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e integrante del Comité de Selección, por asuntos anteriores a este proceso, lo que influyó en la

---

<sup>83</sup> <http://comisionsna.mx/2019/03/21/metodologia-para-la-evaluacion-de-los-expedientes-presentados-por-las-y-los-candidatos-a-integrar-el-comite-de-participacion-ciudadana-del-sistema-nacional-anticorrupcion/> consultada el día 10 de junio de 2019.

<sup>84</sup> <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/06/29/evidencian-trampa-en-sistema-anticorrupcion> consultada el día 11 de junio de 2019.

objetividad e imparcialidad que deben observar los demás miembros de la Comisión de Selección<sup>85</sup>. Posteriormente ésta última entidad acordó que el mencionado candidato se presentara a la segunda etapa del procedimiento. Por lo anterior podemos observar la complejidad que encierra una verdadera objetividad e imparcialidad a seguir durante el procedimiento para seleccionar a los miembros del Comité de Participación Ciudadana.

Es de hacer notar que todo el procedimiento impera el principio de publicidad, pues deberán de hacerse públicos tanto la lista de los aspirantes como los documentos que éstos hayan proporcionado para cubrir los requisitos del cargo; asimismo, las audiencias donde se entrevisten a los aspirantes también serán públicas, pudiendo invitar a académicos y especialistas en la materia.

Como ya se había indicado, la representación en el Comité Coordinador, se rotará anualmente por los miembros del Comité de Participación Ciudadana atendiendo a su antigüedad. Este periodo en la presidencia guarda relación con el tiempo en que son miembros del Comité en estudio; sin embargo consideramos que debería ser mayor, para un mejor seguimiento de las acciones emprendidas, tanto por el presidente del Comité de Participación Ciudadana como de sus demás miembros en su conjunto y que con ello se puedan emprender acciones a largo plazo.

### **3.3.2. ÓRGANOS EN LOS QUE PARTICIPA Y FACULTADES.**

El Comité en estudio encuentra su actividad en el propio Sistema, con atribuciones propias y otras en virtud del órgano al que pertenece. Algunas facultades como Comité ya fueron señaladas anteriormente<sup>86</sup>, pero existen otras:<sup>87</sup>

- I. La aprobación de sus normas internas y elaboración de su programa de trabajo anual; así como aprobar el informe anual sobre sus actividades conforme al programa señalado anteriormente; dicho informe deberá ser público.

---

<sup>85</sup> <https://www.reporteindigo.com/reporte/sna-cuotas-y-cuotes-candidatos-acusan-simulacion-seleccion-comite-ciudadano/> consultada el día 11 de junio de 2019.

<sup>86</sup> Véase lo señalado en el apartado de la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la Federación.

<sup>87</sup> Artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Lo indicado en este punto nos señala la independencia que tiene el ente en estudio para poder autodeterminarse internamente, a fin de poder establecer sus propias acciones a realizar en el marco de las facultades otorgadas. Lo anterior es relevante ya que en uso de esta facultad ha realizado diversas actividades que más adelante se indican sin que este supeditado a otra entidad gubernamental.

II. Participar en la Comisión Ejecutiva, a través de la cual podrá:

- Opinar y realizar recomendaciones sobre la política nacional e integrales;
- Proponer al Comité Coordinador, para su consideración: a) proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; b) proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Nacional; c) proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por la Ley en comento; d) proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja; así como los mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Proponer al Comité Coordinador recomendaciones no vinculantes dirigidas a las autoridades.
- Realizar observaciones a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador.

- Opinar o proponer, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción;

III. Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador.

Si bien las facultades señaladas en estas dos últimas fracciones tienen como objeto únicamente verter opiniones y realizar recomendaciones, consideramos que son de suma importancia ya que provendrán de personas realmente preparadas y conocedoras del tema sobre el que versa el Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que las mismas deberían de ser consideradas y atendidas plenamente.

IV. Acceder por conducto del Secretario Técnico, sin restricción alguna, a toda la información que genere el Sistema Nacional Anticorrupción.

Esta facultad es relevante a fin de que el Comité pueda contar con la suficiente información para generar los insumos necesarios en el mejoramiento del Sistema Nacional Anticorrupción; sin embargo, faltó reglamentar la forma y términos en qué pueda ejercer dicha facultad sin transgredir otras normas jurídicas.

V. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité en estudio para establecer una red de participación ciudadana.

Esta facultad va encaminada a su principal fin: funcionar como un puente de comunicación entre la ciudadanía organizada y el poder público. Asimismo, apoyará al sistema gubernamental a identificar con que organizaciones podrán apoyarse para sumar esfuerzos en el combate a la corrupción, pues como se ha tratado a lo largo del trabajo, es una problemática que exige la participación de todos.

- VI. Proponer mecanismos de articulación entre las organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos; así como proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales.

Esta facultad también está relacionada con su principal propósito de vincular al poder público con la ciudadanía y que ésta última vaya recobrando la importancia que merece en el marco de un gobierno abierto y en el mejoramiento de sus condiciones tanto sociales como económicas.

- VII. Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas.

En uso de esta facultad, es que el Comité de Participación Ciudadana ha suscrito diversos instrumentos con algunas entidades, tanto del ámbito público como del privado, como se verá más adelante; sin embargo también es importante que se atiendan los resultados que generan estas investigaciones para que no queden únicamente en papel, sino que se transformen en verdaderas acciones de combate a la corrupción.

- VIII. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, y para recibir información generada por estas instancias y formas de participación ciudadana.

Esto es una reminiscencia a las iniciativas señaladas anteriormente, donde ya se resaltaba la importancia de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, como las contralorías sociales.

- IX. Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

Con base en esta fracción, es que los miembros del Comité en estudio interpusieron amparos a fin de que se configure un Sistema del que se obtenga resultados para la ciudadanía.

Además de lo anterior, el Comité de Participación Ciudadana podrá solicitar al Comité Coordinador, que un hecho de corrupción se aclare públicamente a través de un exhorto dirigido a las autoridades competentes, quienes deberán proporcionar información sobre la atención que se le ha dado al asunto.<sup>88</sup> Esto es de suma importancia pues es en estos aspectos donde se puede observar más puntualmente el papel de observador y crítico del Comité en estudio; no obstante lo anterior, consideramos que debería ser una facultad que no esté supeditada al Comité Coordinador, en donde participan los representantes de las demás entidades gubernamentales del Sistema, y en verdad tenga mayor trascendencia su actividad.

Los miembros del Comité de Participación Ciudadana, excepto el presidente del mismo, junto con el Secretario Técnico<sup>89</sup> del Sistema Nacional Anticorrupción, forman lo que se denomina la Comisión Ejecutiva, la cual se encarga de generar los materiales técnicos para que funcione el Comité Coordinador, para lo cual elaborará:

- a) Las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos;
- b) La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción así como a las políticas integrales a que se refiere el inciso anterior;
- c) Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas anteriormente señaladas;

---

<sup>88</sup> Artículo 23 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

<sup>89</sup> Titular de la Secretaría Ejecutiva, organismo descentralizado que funge como apoyo técnico del Comité Coordinador.

- d) Los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- e) Las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- f) El informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia;
- g) Las recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones, y
- h) Los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales.<sup>90</sup>

Asimismo, podrá emitir exhortos a las autoridades que integran el Comité Coordinador, a través del Secretario Técnico, cuando así lo considere conveniente.

Como se puede observar, los ciudadanos integrantes generan las bases y todos aquellos insumos sobre los que el Sistema Nacional Anticorrupción trabajará, lo que nos da una idea de la trascendencia de su existencia.

Por su parte, como se había comentado, el presidente del Comité de Participación Ciudadana también lo es del Comité Coordinador, donde tiene las siguientes facultades:

- i. Presidir la sesiones del Sistema Nacional Anticorrupción y del Comité Coordinador, así como representara este último;

---

<sup>90</sup> Artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- ii. Por conducto del Secretario Técnico, convocar a sesiones y dar seguimiento a los acuerdos del Comité Coordinador;
- iii. Presidir el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva y proponerle a aquel el nombramiento del Secretario Técnico (previa aprobación del Comité de Participación Ciudadana)<sup>91</sup>;
- iv. Informar a los integrantes del Comité Coordinador el seguimiento a los acuerdos y recomendaciones tomados por el mismo;
- v. Presentar para su aprobación y publicar el informe anual de resultados del mencionado Comité Coordinador
- vi. Presentar las recomendaciones en materia de combate a la corrupción, para su aprobación.
- vii. Todas aquellas que de acuerdo a la organización interna del Comité Coordinador se prevean.<sup>92</sup>

Además de lo anterior, el presidente en comento también lo es del órgano de gobierno<sup>93</sup> de la Secretaría Ejecutiva.

Como puede observarse de todo lo anterior, las facultades que se encuentran en ley respecto del Comité de Participación Ciudadana, como tal y como parte de otros órganos del Sistema, son relativas a temas precisos de fiscalización, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, de ahí que sea requisito para formar parte de él, estar especializado en la materia; sin embargo, algunas facultades son meramente propositivas, de opinar o recomendar determinados aspectos del propio Sistema Nacional Anticorrupción, generando insumos para el Comité Coordinador, quien será en última instancia quien tomará las decisiones por mayoría de votos; un ejemplo de ello fue la solicitud que presentó el Comité de Participación Ciudadana al Comité Coordinador para que por su conducto se recabara información sobre el asunto relativo a la utilización de herramientas de espionaje (Pegasus) por parte del gobierno; sin embargo el

---

<sup>91</sup> Artículo 33 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

<sup>92</sup> Artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

<sup>93</sup> También forman parte de este órgano los demás miembros del Comité Coordinador.

pleno de dicho Comité Coordinador rechazó dicha solicitud al considerar que la intervención ilegal de comunicaciones es un delito que no está considerado en el catálogo de actos de corrupción, cuyo argumento resulta limitado y criticable.

En este sentido los primeros miembros del Comité de Participación Ciudadana han indicado que las propias autoridades se han encargado de boicotear sus actividades dentro del ámbito de sus facultades, quedando las mismas en mero papel, pues se han encontrado con resistencia de las autoridades para cooperar con ellos, retraso en nombramientos clave dentro del sistema, falta de presupuesto para su funcionamiento, entre otros.<sup>94</sup>

Por lo anterior consideramos que es necesario un reforzamiento del Comité en estudio otorgándole facultades más trascendentes, sin que esté sujeto a alguna otra entidad para su procedencia, con ello se tendría una mayor incidencia en el Sistema Nacional Anticorrupción, de tal manera que pueda verificarse el poder de la ciudadanía organizada en el mismo. De igual manera, debería de preverse mecanismos por medio de los cuales el Comité en comento se acerque directamente al ciudadano común, quien es el que en última instancia recibe los efectos de la corrupción, para que se constituya como un órgano que acompañe y sea respaldo por cada ciudadano de nuestro país.

### **3.3.3. PRINCIPALES ACTIVIDADES QUE HA REALIZADO EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.**

El Comité en estudio, en uso de sus facultades, emitió su plan de trabajo, uno en 2017, bajo tres rubros de acción:

- 1) Construcción institucional, donde ya se contemplaba la interacción del Comité tanto con las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones académicas relacionadas con el área, así como con diversas autoridades, a fin de establecer una verdadera coordinación que beneficiara al desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción.

---

<sup>94</sup> Lo cual se expresa en una nota publicada en <https://www.nytimes.com/es/2017/12/02/mexico-enrique-pena-nieto-sistema-nacional-anticorrupcion-comite-ciudadano/> consultada el día 20 de mayo de 2019.

- 2) Desarrollo de procesos relevantes establecidos en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, donde se planteaba el desarrollo de las facultades otorgadas por ley, como las propuestas de los formatos para las declaraciones patrimoniales y de intereses, (de conformidad con el artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas), las cuales deben ser presentadas por los servidores públicos, participar en la construcción de la Plataforma Nacional Digital, monitorear la constitución de los sistemas locales anticorrupción a fin de poder garantizar su debida integración en armonía con la legislación a nivel federal, entre otras actividades; y
- 3) Diseño y desarrollo de proyectos estratégicos, dentro del cual, el objetivo principal es poder incidir en la ciudadanía de nuestro país, a través de diversos proyectos, como lo es el relativo en la incidencia de la corrupción en las campañas electorales previéndose establecer una colaboración con entidades de gobierno como el Instituto Nacional Electoral para incidir en las elecciones que se llevarían a cabo en 2018; un proyecto para impulsar la actividad del Estado Mexicano en instancias internacionales para el combate contra la corrupción; proyectos para hacer más transparentes las elecciones de los miembros que integran al Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros. Asimismo, se planteaba incidir en el trabajo legislativo en diversas materias, como lo son las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública; profesionalización de servidores públicos, de archivos, y de contabilidad gubernamental, todas ellas relacionadas con el combate a la corrupción.

No obstante lo anterior, para una mejor ordenación y planeación en sus actividades, el Comité de Participación Ciudadana elaboró un plan estratégico para un plazo de 5 años, estableciendo su visión, misión y objetivos. Dentro del primer apartado, se señaló su participación con el gobierno y la sociedad, a fin de consolidar un conjunto de acciones y políticas para el combate de la corrupción. Dentro de su misión se define como:

...órgano constitucional conformado por cinco ciudadanos que coordina las actividades del Sistema Nacional Anticorrupción, propone políticas integrales anticorrupción para el Estado mexicano, y vincula a la sociedad civil, la academia y el sector empresarial con las instituciones (de dicho sistema), mediante:

1. La participación y vigilancia ciudadana.
2. La ética, profesionalización e integridad en el servicio público.
3. La efectividad de las instituciones que integran el Sistema Nacional Anticorrupción...<sup>95</sup>

La anterior redacción resulta un tanto confusa, ya que en realidad quien se encarga de la coordinación en el Sistema Nacional Anticorrupción es el propio Comité Coordinador, que si bien está presidido por un integrante del Comité de Participación Ciudadana, éste no tiene dentro de sus facultades dirigir al citado Sistema.

En cuanto a sus objetivos, se estableció uno transversal, consistente en la consolidación del trabajo del propio Comité a fin de generar el material y las acciones necesarias para la ciudadanía; en sus objetivos estratégicos, se propone mayor interacción con las organizaciones de la sociedad civil y sobre su actividad en el propio Sistema Nacional Anticorrupción.

Así como se establecieron sus propios planes de trabajo, también se presentó un informe anual de actividades<sup>96</sup>, nos referiremos al concerniente de febrero de 2018 a febrero de 2019.

En el mencionado documento se menciona que el Comité junto con la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana y el proyecto “Promoviendo la Transparencia en México”, éste último de la United States Agency for International Development (USAID), formularon un Mapeo de Organizaciones de la Sociedad

<sup>95</sup> <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-ESTRAT%C3%89GICO-CPC-2018-2022.pdf> consultado el día 20 de abril de 2019.

<sup>96</sup> <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Informe-Anual-de-Trabajo-CPC-2018-2019.pdf>, consultado el día 15 de abril de 2019.

Civil, documento en el que se especifica el número de organizaciones existentes por entidad federativa, y el número de ellas que podrían tener participación en temas relacionados con el combate a la corrupción.

Asimismo se suscribieron documentos para colaborar con instituciones como “Nosotrxs por la democracia”, Asociación Civil, y con el “Instituto Mexicano para la Competitividad”, Asociación Civil; el objetivo con la primera es el seguimiento de la implementación de los sistemas locales anticorrupción y el diseño de políticas sobre la materia, sin que se señalara en el documento alguna fecha en que concluya dicha colaboración. Por lo que se refiere a la segunda, se tiene como objetivo la elaboración de un Mapa de Riesgos del Sistema Nacional Anticorrupción, con base en las actividades realizadas por la organización en el proyecto denominado “Índice de Riesgos de Corrupción en Contrataciones Públicas”; este documento tampoco tiene fecha de conclusión. Un tercer documento fue suscrito con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, cuyo objetivo es el desarrollo de actividades tanto de investigación como de difusión académica en temas de rendición de cuentas y combate a la corrupción, teniendo como base la Evaluación en Rendición de Cuentas. Dicho documento tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018.

Además de lo anterior, también se colaboró con Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, México Evalúa, Barra Mexicana de Abogados, Red por la Rendición de Cuentas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a través del Observatorio de la Corrupción e Impunidad, y el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. También ha tenido contacto con el sector empresarial, como lo es con la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), de lo cual resultó un documento coeditado por ambas instituciones denominado “Guía Práctica para la Implementación de Políticas de Integridad Empresarial”; además de reuniones con la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA) y con la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) a fin de poder establecer un plan de trabajo. Lo anterior resulta importante, debido a que conforme a lo abordado anteriormente, el problema de la corrupción no sólo comprende al servidor público,

sino también al ciudadano y a las empresas, por lo que resulta trascendente la elaboración de códigos de ética tanto para las personas que laboran en el sector público, como para el sector privado.

Un punto importante de resaltar es la Política Nacional Anticorrupción<sup>97</sup> elaborada por el Comité, la cual fue resultado del trabajo que realizó con organizaciones de la sociedad civil y diversas mesas de trabajo, una consulta ciudadana en línea y ocho foros regionales con diversas sedes. El resultado fue una propuesta presentada en diciembre de 2018, basada en cuatro ejes, a saber:

1. Combatir la impunidad
2. Controlar la arbitrariedad
3. Involucrar a la sociedad
4. Fortalecer la interacción gobierno-sociedad

A su vez en cada eje, se señalan prioridades, que en total suman 60. Además se propone un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción con el objetivo de darle seguimiento al combate a la corrupción.

La crítica que puede darse es el impacto que en los ciudadanos se ha venido generando, ya que no fue tan amplia la consulta que se realizó a ésta para poder obtener una Política Nacional Anticorrupción lo suficientemente conocida por la población, pues en el documento en comento se especifica que la asistencia a los foros fue de 950 personas, y en la consulta ciudadana participaron alrededor de 14,079 usuarios, lo que nos puede dar luz de la poca participación ciudadana en el documento; a pesar de lo anterior, lo que se puede rescatar es la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil en el proyecto y que dentro de los ejes de la propuesta retoman algunas de las causas de corrupción señaladas en el capítulo primero de este trabajo.

---

<sup>97</sup> <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455668/PNA.pdf> consultado el día 14 de enero de 2019.

Otras de las actividades que realizó fue la interposición juicios de amparo indirecto<sup>98</sup>, todos ellos en relación a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y de los sistemas locales. De acuerdo al informe de actividades presentado, se indica que se promovieron cuatro juicios de amparo:

1. En contra de varias omisiones en que incurrieron los congresos de las entidades federativas relacionadas con la implementación de los sistemas locales anticorrupción.
2. En contra de diversas leyes estatales que no se ajustaron a las disposiciones ya enmarcadas en la Carta Magna y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
3. En contra de diversos congresos locales que omitieron las partidas presupuestarias necesarias en el Presupuesto de Egresos locales, para el funcionamiento de sus sistemas anticorrupción.
4. En contra de la falta de ratificación por parte de la Cámara de Senadores de los Magistrados Anticorrupción.

En el citado documento se indican el estatus de cada uno, el segundo de ellos quedó concluido al ser sobreseído y por lo que se refiere al último ya existe una sentencia concediéndole el amparo al mencionado Comité. Sin embargo no existe más información al respecto sobre el curso que han tenido dichos juicios, lo cual nos parece verdaderamente grave, pues son asuntos de gran trascendencia a nivel nacional cuya información debería ser difundida ampliamente para el conocimiento de todos.

Otro punto en el que ha trabajado el Comité es en la creación de un procedimiento para poder acceder a la información que genere el Sistema Nacional<sup>99</sup>, poniendo énfasis en aquella información que es considerada como reservada y confidencial; sin embargo no ha existido avance en el mismo.

---

<sup>98</sup> En ejercicio de la facultad concedida por el artículo 21, fracción XVII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

<sup>99</sup> A fin de ejercer la facultad concedida en el artículo 21, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En cuanto a la difusión de sus sesiones y demás actividades, el Comité de Participación Ciudadana ha implementado su propia página de Internet con información distribuida en 19 categorías, con su propia cuenta en redes sociales como Twitter y Facebook. Sin embargo se olvidan de la población que se encuentra en lugares tan recónditos de nuestro país, en donde ni siquiera existe el acceso a la red internacional denominada Internet, que si bien resulta inimaginable en pleno siglo XXI, recordemos que en nuestro país existen zonas con alto margen de pobreza y rezago para los cuales resulta inalcanzable acceder a este tipo de comunicación. Así pues consideramos que falta una mayor difusión e información sobre su trabajo y los resultados obtenidos por el mismo, así como de la colaboración con otras entidades, ya sea del ámbito público o privado.

## CONCLUSIONES.

1. Es difícil establecer una definición única y universal de lo que se considera corrupción, pues ésta engloba diversos actos y factores. No obstante lo anterior, podemos decir que de una manera bastante general se entiende por corrupción el abuso del poder público para la obtención de beneficios privados. No obstante lo anterior, es necesario conocer lo que encierra esta problemática para saber de qué manera hay que proceder para su eficaz combate.
2. La corrupción no se circunscribe al ámbito de la administración pública, sino que trasciende al sector privado, cuestión que ha tomado relevancia en los últimos años y que se ha puesto sobre la mesa como uno de los puntos a combatir.
3. No existe un catálogo exhaustivo que nos lleve a indicar cuales son las causas que propicien a la aparición y desarrollo de las prácticas corruptas; si bien diversos autores señalan algunos de ellos que son constantes en los países, es necesario atender a la circunstancia actual e histórica de cada uno de ellos para conocer qué acciones se pueden llevar a cabo de manera interna para su combate y cuales en cooperación con la comunidad internacional.
4. Es necesario reconocer que la corrupción es un grave problema que arrastra nuestro país y la importancia de combatirla para el crecimiento no solo económico del mismo, sino también en otros aspectos, como el social, la educación, la seguridad, la transparencia, la legitimidad de sus instituciones legales, entre otros.
5. Para el combate a la corrupción, es necesario tomar en cuenta muchas variantes, entre ellas la forma de gobierno en que nos situamos. Y es que los seres humanos, al formar parte una comunidad, han tenido la necesidad de organizarse para la satisfacción de sus propios intereses, pero también de aquellos que tienen en común, dando origen al surgimiento de diversas formas de gobierno bajo las cuales se reglamentan su vida en sociedad y la actividad propia del sistema gubernamental. Cada una de dichas formas de gobierno tienen ventajas y desventajas, sin que se pueda concluir que alguna de ellas sea la forma perfecta para gobernar.

Asimismo a lo largo de la historia se ha observado que dichos sistemas no han sido del todo puros o rígidos, aceptando diversos matices de acuerdo a las necesidades de la población. Ejemplo de ello es la forma de gobierno denominada como Democracia, la cual se ha venido transformando, aceptando en diversos grados la intervención del ciudadano común en la toma de decisiones relevantes en el manejo de las cuestiones públicas. Sin embargo, podemos señalar que la esencia de la democracia es la participación de los ciudadanos.

6. El estatus de ciudadano da pie a que se tengan diversos derechos con sus correlativas obligaciones; una de dichas prerrogativas consiste en la intervención en la actividad gubernamental a través de diversos mecanismos que el marco legal proporciona, con sus respectivas reglas.

7. Estos mecanismos de participación ciudadana, contribuyen a generar un ambiente de inclusión de la sociedad en la actividad del Estado, de acceso y transparencia a la información relacionada con su quehacer; no obstante lo anterior, no basta con establecer dichos mecanismos en el marco jurídico, sino realmente llevarlos a cabo en el plano fáctico y proporcionar los elementos materiales necesarios para ejercerlos, de tal manera que la ciudadanía de nuestro país llegue a hacer de dichos mecanismos una forma de control y supervisión de la actividad estatal.

8. Esta intervención y participación del ciudadano en asuntos públicos se contempla en el denominado gobierno abierto, definiéndose a este como un modelo de gobernanza colaborativa, que aprovecha la inteligencia de diferentes sectores de la sociedad para tomar mejores decisiones en los procesos de diseño, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas, servicios públicos y programas gubernamentales, de forma abierta y transparente.

9. La inclusión del ciudadano en la creación de la normatividad de combate a la corrupción fue uno de los temas comunes en las diferentes iniciativas presentadas en el Congreso Federal, no sólo de la reforma a nivel constitucional sino también en la elaboración de la legislación secundaria que daría plena vida al Sistema

Nacional Anticorrupción. Si algo tienen en común estas propuestas, es que los ciudadanos tendrían que intervenir en la implementación del mencionado sistema, con diversos alcances.

10. Como resultado de una intensa tarea de los legisladores federales y especialistas en el área, resultó la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción mediante reforma constitucional de fecha 27 de mayo de 2015, dentro del cual se encuentra el Comité de Participación Ciudadana, compuesto por 5 ciudadanos con amplia experiencia en temas relacionados en la rama, ante la urgente necesidad de atender puntualmente esta problemática a través de conocedores del tema, los cuales al tener pleno conocimiento sobre la situación de nuestro país deberían de contar con los elementos suficientes para poder hacer frente a su oportuno combate.

11. Ante la necesidad de contar con verdaderos expertos en la materia, es que se generó toda una metodología para su selección, el cual ha sido fuertemente criticado, llegando al grado de dudar sobre la debida objetividad y neutralidad que existe al respecto; sin que hasta el momento dichos cuestionamientos lleguen a trastocar la conformación de dicho Comité.

12. El Comité de Participación Ciudadana encuentra su marco de trabajo en una serie de facultades señaladas por las leyes secundarias, las cuales también han sido objeto de señalamientos por su aparente deficiencia, debido a que no han trascendido ni repercutido en el combate a la corrupción.

13. Asimismo hay que señalar que la tarea del Comité en estudio requiere de una verdadera colaboración e interés de las autoridades relacionadas en el área para que pueda funcionar, pues el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción es generar una colaboración de todos sus componentes para un puntual combate a la corrupción.

14. Otro problema a enfrentar por el Comité de Participación Ciudadana es la amplitud de su actividad, ya que la misma aún no ha trascendido hasta llegar al ciudadano común, quien al final es quien reciente de manera directa los efectos de la corrupción en su vida diaria.

15. Sin embargo, en la corta vida que ha tenido el Comité de Participación Ciudadana federal, el mismo ha emprendido diversas acciones, siempre en busca de un verdadero combate a la corrupción, coadyuvándose de la sociedad civil y tratando de apoyarse en las autoridades con las que trabaja, con sus respectivos altibajos. Con lo anterior podemos señalar que la actividad realizada ha sido basta, crítica sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, atendiendo a sus atribuciones legales. Sin embargo, consideramos que aún falta un fortalecimiento como institución para que, si fuera necesario, se amplíen sus facultades y pueda repercutir aún más en el combate a la corrupción y en el ciudadano común.

## FUENTES CONSULTADAS

### ➤ LIBROS

- Ayala Sánchez, Alfonso, “Nuevos desafíos de la democracia”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), Nuevas avenidas de la democracia contemporánea, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- Ayllón González, “Ma.” Estela, “Breves factores institucionales, políticos, económicos y sociales de la corrupción en México”, en Ariel Rezzoagli, Bruno (coord.), Análisis jurídico, económico y político de la corrupción, México, Porrúa, 2005.
- Casar, María Amparo, México: Anatomía de la corrupción, segunda edición, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas- Instituto Mexicano para la Competitividad, 2016.
- Casas Cárdenas, Ernesto, “Participación ciudadana en la democracia: experiencias contemporáneas en España y México”, Universidad Nacional Autónoma de Tamaulipas, México, 2012.
- Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), Poder, derecho y corrupción, México, Siglo XXI-IFE-ITAM, 2003.
- González Amuchastegui, Jesús, “Corrupción, democracia y responsabilidad política”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), Poder, derecho y corrupción, México, Siglo XXI-IFE-ITAM, 2003.
- González Schmal, Raúl, “Democracia semidirecta y democracia participativa”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.),

Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

- Ibarra Palafox, Francisco, “Corrupción y poderes privados”, en Salazar Ugarte, Pedro et al. (coords.), ¿Cómo combatir la corrupción?, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- López Olvera, Miguel Alejandro, “Participación ciudadana y acceso a la información pública”, en Villanueva Villanueva, Ernesto (coord.), Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- López Olvera, Miguel Alejandro, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, La diasdorología como una teoría del fenómeno de la corrupción en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- Márquez Gómez, Daniel, El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Constitucionalidad y legalidad del combate a la corrupción mexicano, México, Editorial Liber Iuris Novum, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, 2017.
- \_\_\_\_\_, Reforma constitucional anticorrupción y derecho administrativo sancionatorio, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- Ochoa Romero, Roberto “A.”, “Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución”, en Salazar

Ugarte, Pedro et al. (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

- Ozslak, Óscar, “Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos”, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio, (coords.), *Gobierno abierto y el valor de la información pública*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.
- Roemer, Andrés, “Análisis económico de la corrupción”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI-IFE-ITAM, 2003.
- Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salamon, México, Patria, 1993.
- Thede, Nancy, “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”, en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto “J.” (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.
- Vargas Solano, Néstor y Galván Gómez, Manuel Alejandro, “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

➤ **FUENTES ELECTRÓNICAS:**

- <https://dej.rae.es/lema/corrupci%C3%B3n>
- <https://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>
- “¿Cómo se define la corrupción?, visible en <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas, 2009, disponible en:  
<http://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf>
- [https://www.transparency.org/news/pressrelease/el\\_indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2018](https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2018)
- <https://www.tm.org.mx/ipc2018/>
- <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-%C3%8Dndice-de-Derecho-en-M%C3%A9xico-2018-comp.pdf>
- Gil García, José Ramón y Quintanilla Mendoza, Gabriela, Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares, Instituto Nacional de Administración Pública, Asociación Civil, disponible en:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4531/12.pdf>

- Naser, Alejandra, et al., Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 2017, disponible en:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/28.pdf>
- Ugalde, Luis Carlos, ¿Por qué más democracia significa más corrupción?, Nexos, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=24049>
- Olvera, Alberto “J.”, “Ciudadanía y democracia”, Tribunal Federal Electoral, México, 2008, disponible en:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3562/5.pdf>
- <https://www.gob.mx/sfp/documentos/participacion-ciudadana-20386>
- <https://es.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>
- [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf)
- <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>
- <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>
- [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf)
- <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6dWw2tIsbGUuCyMYo9iNTkJBqG2dC6565PpO/yeNOdfw>

- <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/SNA-Publicacion-RRC.pdf>
- [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp)
- [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)
- [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- <http://comisionsna.mx/2019/03/21/metodologia-para-la-evaluacion-de-los-expedientes-presentados-por-las-y-los-candidatos-a-integrar-el-comite-de-participacion-ciudadana-del-sistema-nacional-anticorrupcion/>
- <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/06/29/evidencian-trampa-en-sistema-anticorrupcion>
- <https://www.reporteindigo.com/reporte/sna-cuotas-y-cuates-candidatos-acusan-simulacion-seleccion-comite-ciudadano/>
- <https://www.nytimes.com/es/2017/12/02/mexico-enrique-pena-nieto-sistema-nacional-anticorrupcion-comite-ciudadano/>
- <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-ESTRAT%C3%89GICO-CPC-2018-2022.pdf>
- <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Informe-Anual-de-Trabajo-CPC-2018-2019.pdf>
- <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455668/PNA.pdf>

➤ **LEGISLACIÓN**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad abierta.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.