



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA CIUDADANIZACIÓN COMO MEDIO DE
CONTROL DEL PODER Y LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

GRACIELA SOTO CRUZ

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. MOISÉS GUTIÉRREZ GÓMEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2020.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

CDMX, a 20 de Mayo de 2020.

Doctora Sonia Venegas Álvarez
Directora del Seminario de Derecho Administrativo turno Vespertino
Universidad Nacional Autónoma de México
PRESENTE

Por este conducto, me permito someter a su consideración el trabajo de investigación **"ANÁLIS JURÍDICO SOBRE LA CIUDADANIZACIÓN COMO MEDIO DE CONTROL DEL PODER Y LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN"**, que para obtener el grado de Licenciada en Derecho presenta la pasante en derecho **Graciela Soto Cruz**, con número de cuenta **311043428**, documento que después de un minucioso análisis encuentro que cumple cabalmente con los requisitos doctrinales, metodológicos, legales y reglamentarios que señala la Legislación Universitaria.

Lo anterior, para que, de considerarlo pertinente, se sirva emitir la autorización de impresión de tesis correspondiente, por parte de ese seminario a su digno cargo.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"



Lic. Moisés Gutiérrez Gómez
Asesor de Tesis Profesional

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E**

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por la pasante **Graciela Soto Cruz** con número de cuenta **311043428**, bajo la dirección del Licenciado Moisés Gutiérrez Gómez, denominada "**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA CIUDADANIZACIÓN COMO MEDIO DE CONTROL DEL PODER Y LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**", satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 3 de noviembre de 2020


DR. MARCO ANTONIO ZEIND CHÁVEZ
Director del Seminario

C.c.p. Secretaría de Exámenes Profesionales. - Presente

A todas las personas que me
han hecho crecer.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. CONCEPTOS BÁSICOS	1
I. PODER.....	1
1. <i>El Poder como elemento del Estado</i>	3
2. <i>Legitimación</i>	6
3. <i>Ética en la aplicación del poder</i>	8
II. CORRUPCIÓN.....	10
1. <i>Corrupción del ejercicio del poder</i>	13
2. <i>Consecuencias de la corrupción del ejercicio del poder</i>	15
A. Consecuencias en el ámbito social	15
B. Consecuencias en el ámbito económico	16
C. Consecuencias en el ámbito político	17
D. Consecuencias en el ámbito jurídico	18
III. CONTROL.....	19
1. <i>Naturaleza de los controles del poder</i>	19
2. <i>Medios de control del poder</i>	20
A. Internos.....	21
a. Jurídicos	22
b. Políticos.....	22
B. Externos	24
a. Electorado	24
b. Medios de comunicación	25
3. <i>Responsabilidad de los Servidores Públicos como control del poder</i>	26
4. <i>La ciudadanía como control del poder</i>	27
IV. SISTEMA	28
1. <i>Concepto de sistema</i>	28
2. <i>Características de los sistemas</i>	29
3. <i>Clasificación de sistemas</i>	29
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	32
I. TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ORIGINAL.....	33

II. TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS REFORMA DE MAYO DE 2015.....	34
--	----

III. CONVENCIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN VIGENTES PARA EL ESTADO MEXICANO	44
--	----

1. <i>Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA)</i>	44
---	----

2. <i>Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)</i>	46
--	----

3. <i>La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción</i>	47
---	----

IV. LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA EN EL MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 25 DE MAYO DEL AÑO 2015.....	51
---	----

1. <i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i>	51
---	----

2. <i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i>	53
--	----

3. <i>Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa</i>	60
--	----

4. <i>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</i>	62
--	----

CAPÍTULO 3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	70
--	----

I. ÓRGANOS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	70
---	----

1. <i>Comité Coordinador</i>	71
------------------------------------	----

A. <i>Secretaría Ejecutiva</i>	76
--------------------------------------	----

2. <i>Comité de Participación Ciudadana</i>	77
---	----

3. <i>Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización</i>	80
---	----

4. <i>Sistemas Anticorrupción locales</i>	83
---	----

5. <i>Entidades que conforman el comité coordinador</i>	86
---	----

A. <i>Auditoría Superior de la Federación</i>	86
---	----

B. <i>Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción</i>	88
---	----

C. <i>Secretaría de la Función Pública</i>	90
--	----

D. <i>Consejo de la Judicatura Federal</i>	93
--	----

E. <i>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</i>	95
---	----

F. <i>Tribunal Federal de Justicia Administrativa</i>	98
---	----

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CIUDADANIZACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN COMO MEDIO DE CONTROL DEL PODER Y LA CORRUPCIÓN.....	104
--	-----

I. ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS MEXICANOS DE LA CIUDADANIZACIÓN COMO MEDIO DE CONTROL DEL PODER Y LA CORRUPCIÓN, A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO	104
1. <i>Colonia-Movimiento de Independencia</i>	104
2. <i>México independiente</i>	112
3. <i>Reforma y Constitución de 1917</i>	117
II. POSIBILIDAD DE LA CIUDADANÍA DE CONTROLAR EL PODER Y LA CORRUPCIÓN.....	120
1. <i>Eficacia de la ciudadanía como control del poder</i>	123
2. <i>La ciudadanía en el Sistema Nacional Anticorrupción</i>	124
A. Atribuciones del Comité de Participación Ciudadana	124
3. <i>Retos de la ciudadanía como control del poder y la corrupción en el Sistema Nacional Anticorrupción</i>	134
4. <i>Sugerencias respecto del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción</i>	137
CONCLUSIONES.....	139
BIBLIOGRAFÍA	148
HEMEROGRAFÍA	150
MESOGRAFÍA	150
LEGISLACIÓN	155

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de Investigación se inició debido a la interrogante ¿Qué puede hacer la ciudadanía ante el problema de corrupción que tiene México?

En el marco de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo del año 2015, se observó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que tendría dentro de sus órganos un Comité de Participación Ciudadana, con lo cual se vislumbraba la posibilidad de que la ciudadanía podría participar de manera más activa en el tratamiento de la corrupción de nuestro país, pero surgen, igualmente, las interrogantes ¿Los ciudadanos estamos capacitados para tal tarea? ¿Qué tan eficaz puede ser la participación ciudadana con el Comité? ¿Los servidores públicos acapararían las decisiones del Sistema Nacional Anticorrupción al ser mayoría en el Comité Coordinador?

Sin duda la participación ciudadana o ciudadanización (términos que refieren que la ciudadanía se encuentra posibilitada para inmiscuirse en temas del gobierno, en diversos órganos que se constituyen con tal fin), es importante para tratar un tema tan importante como es el control de la corrupción y en este caso también del ejercicio del poder del Estado mexicano (ya que la corrupción en el ejercicio del poder denota falta de control de éste), debido a que finalmente es la voluntad de las personas crear el Estado y quienes dan legitimidad a la actividad que realizan los servidores públicos en el ejercicio de la tarea del gobierno y es por esto que los ciudadanos (calificados) tienen actualmente esta facultad.

Respecto a este trabajo de investigación, el mismo se divide en cuatro capítulos, el primero versa sobre los conceptos básicos del tema, conceptos como el poder, corrupción, control y sistema serán tratados en este capítulo; el segundo se enfoca al marco legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción, en el que se estudia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Convenciones Internacionales y la Leyes que fueron creadas en el marco de la reforma constitucional del 25 de mayo del año 2015; en el tercero se estudia el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, se tratan los órganos que lo

conforman y la entidades que participan en éste así como sus facultades; finalmente el cuarto capítulo trata en específico del análisis de la ciudadanía en el Sistema Nacional Anticorrupción, en tal sentido se estudiaron los antecedentes histórico-jurídicos desde el movimiento de Independencia de México al “Pacto por México”, una parte de teoría de este tema, las facultades del Comité de Participación Ciudadana nacional sus retos y diversas sugerencias que considero pertinentes en sus tareas.

El capítulo primero, como ya lo referí, se tratan los conceptos básicos, en este caso de poder, a fin de conocer la naturaleza del mismo, de dónde surge, observarlo como elemento del estado, así como su ejercicio; la corrupción, cuyo concepto aún se encuentra indefinido debido a las múltiples concepciones de este hecho, se tratarán sus características más importantes, la corrupción en el ejercicio del poder, las consecuencias de este factor en distintos ámbitos de la sociedad; en relación a esos conceptos también se analizará el concepto de control respecto del poder y de la corrupción y los distintos tipos de control, por último en este capítulo se estudiará el concepto de sistema, los elementos y su clasificación.

En el capítulo segundo, se estudia el marco legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción dentro del marco de la reforma constitucional del 25 de mayo del año 2015, para ello se retomará el Título Cuarto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para posteriormente analizar el estado actual que guarda el mismo, de igual manera se considerarán las distintas Convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción que ha firmado México, y en relación al marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción se examinarán las leyes siguientes:

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

De las Convenciones Internacionales que se tratarán y de las leyes ya referidas se observará su estructura y se efectuará un breve estudio de las mismas.

El Capítulo tercero se trata del funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, considerando los órganos integrantes de éste, su fundamento y sus funciones; estudiando al Comité Coordinador (y sus respectivos integrantes que son los titulares de las siguientes entidades: Auditoría Superior de la Federación, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública, así como del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y de un representante del Comité de Participación Ciudadana), al igual a la Secretaría Ejecutiva que apoya al Comité Coordinador.

Asimismo, en el Capítulo tercero se analizará el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y la tarea que tienen las Entidades Federativas respecto de la conformación de sus Sistemas Anticorrupción.

En el Capítulo cuarto se considerarán los antecedentes histórico-jurídicos de la ciudadanización o de la participación ciudadana en el control del poder y la corrupción comenzando por los antecedentes del periodo colonial más próximos a movimiento de Independencia, el mismo movimiento, el México independiente, las luchas entre liberales y conservadores, las reformas y la Revolución para llegar a la Constitución de 1917, posteriormente a ello se analizará la reforma moral que sustentó el ex Presidente Miguel de la Madrid Hurtado y el Pacto por México impulsada por el anterior mandatario Enrique Peña Nieto, encaminado a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

De igual manera, en el último capítulo se retoma teoría de la posibilidad de la ciudadanía de controlar el poder y la corrupción, así como su eficacia, para luego analizar las facultades de la ciudadanía (concentrada en el Comité de Participación

Ciudadana) en el Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de conocer los retos que se enfrenta y formular sugerencias que se creen convenientes.

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS BÁSICOS

I. PODER

Es importante saber qué es el “poder” para entender los medios de control de éste, etimológicamente el concepto básico de poder *“Viene del latín vulgar posere que hace referencia a –ser posible-, -ser capaz de-, de donde viene la expresión pote est, la cual tiene el mismo significado.”*¹ en ese sentido “poder” es una facultad o posibilidad que tienen los seres humanos de realizar diversas conductas encaminadas, principalmente, a cambiar su entorno a través sus capacidades físicas y mentales.

Lo anterior fue analizado por Hobbes en su obra “El Leviatán” al afirmar que el *“Poder natural es la eminencia de las facultades del cuerpo o de la inteligencia, tales como la fuerza, belleza, prudencia, aptitud, elocuencia, liberalidad o nobleza extraordinarias.”*², es decir, todos los hombres tienen en sí mismos “poder” con el cual tienen la posibilidad de obtener los medios para satisfacer sus necesidades básicas, y sus deseos, esta cualidad viene de la naturaleza del ser humano, al buscar siempre la mejor forma de llegar a la meta de la subsistencia, mediante las aptitudes físicas de cada uno y con las propias de la inteligencia humana.

El humano, como ya se refirió anteriormente, cuenta con el poder natural que se desprende del cuerpo e inteligencia, sin embargo siempre ha intentado llegar a satisfacer sus necesidades empleando el menor esfuerzo y de la manera más eficaz, ahora bien después del poder natural, podemos encontrar los poderes instrumentales *“...aquellos poderes que se adquieren mediante los antedichos [poder natural del cuerpo e inteligencia], o por la fortuna y sirven como medios e instrumentos para adquirir más como la riqueza, la reputación, los amigos y los secretos designios de Dios, lo que los hombres llaman buena suerte.”*³, una vez que

¹ “Etimología de poder” <https://definiciona.com/poder/#etimologia> [27-junio-2018]

² Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 82.

³Ídem.

se hace consciente del poder natural que se tiene, se tiende a obtener nuevos medios, los cuales funcionan como plataformas para alcanzar los fines de los seres humanos, quienes han desarrollado tales cualidades u obtenido dichos privilegios o fortuna.

Por otra parte, el ser humano reconoce su debilidad individual por lo que le es conveniente unirse con más de su misma especie; esta unión puede ser el resultado de la voluntad de las personas a unirse en colectividad, tal como lo explica Hobbes en el clásico *Leviatán* “*El mayor de los poderes humanos es el que se integra con los poderes de varios hombres unidos por el consentimiento en una persona natural o civil; tal es el poder de un Estado...*”⁴, lo anterior implica que el hombre, a efecto de obtener un mayor beneficio de su entorno ha decidido unirse con otros hombres, implicando con ello obtener un poder mayor.

La palabra poder tiene relación con la fuerza, como lo señala Alfredo Hurtado “*A un nivel básico, poder suele identificarse con la noción de fuerza, por ejemplo, la fuerza pública, sin embargo, la noción de poder suele estar más relacionada con la acción social colectiva que con la fuerza colectiva. También se entiende como la capacidad para cambiar la realidad.*”⁵, con la idea de Hobbes y de Hurtado podemos encontrar que, en virtud de la necesidad de unirse en sociedad debido a la debilidad de un solo hombre se encuentra con la fuerza de un grupo capaz de realizar acciones más allá de su potencial individual, lo que conlleva a obtener más y mejores resultados sobre las metas planteadas.

La fuerza implica la posibilidad de llegar a los resultados planeados que, al igual que el poder, busca un cambio en la realidad para favorecer el desarrollo humano mediante la presión de los actores sociales para realizar ciertas conductas, las cuales deben ser aceptadas, por cada uno de ellos, para que sea legítima.

⁴*Ídem.*

⁵Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 78.

No está de más remontarnos al concepto de “fuerza” del Diccionario de la Lengua Española, que la defina como: “1. f. Vigor, robustez y capacidad para mover algo o a alguien que tenga peso o haga resistencia; como para levantar una piedra, tirar una barra, etc. [...]5. f. Acto de obligar a alguien a que asienta a algo, o a que lo haga. [...]”⁶

El poder y la fuerza son relevantes para el desarrollo de la sociedad más aún cuando gracias a la colectividad se puede obtener mayor capacidad de cambio por medio de la acción social, cuando la misma ha sido interiorizada por cada individuo para obtener beneficios de la colectividad.

1. El Poder como elemento del Estado

El Estado es una creación humana necesaria para la organización de la sociedad, dentro de un territorio y el cumplimiento de las metas de esa sociedad a través del ejercicio del poder. Para efectos de saber qué es el Estado cito la definición realizada por Francisco Porrúa Pérez “*El Estado es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.*”⁷ de esta definición podemos obtener los elementos que forman al Estado, los cuales son:

- 1) “Una sociedad humana”, es decir un conjunto de seres humanos que en virtud de sus debilidades se unen para obtener mayor poder, tal como se ha dicho *supra* líneas.
- 2) Territorio, es el lugar ubicado geográficamente en la tierra, en el cual la sociedad humana se establece “de manera permanente”, para conseguir seguridad y beneficios de ese lugar.

⁶ “Definición de fuerza” <http://dle.rae.es/?id=IYwPBb3> [02-julio-2018]

⁷Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*. 40a. ed. México, Porrúa, 2009, p. 198.

- 3) Poder, el cual es la posibilidad de la sociedad de cambiar su realidad y de satisfacer sus necesidades como ya se definió en el subtema anterior.
- 4) Orden jurídico, es el sistema de reglas de comportamiento general, coercible, coactivo, emitido por el órgano competente para ello.
- 5) “Bien público temporal”, esto corresponde a las metas por las cuales se unieron los humanos y se constituyeron como sociedad.

Desde el punto de vista jurídico el Estado se puede observar como una persona moral, o como lo refiere Porrúa Pérez “...es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes, derechos y deberes que crean [...] en los entes colectivos la personalidad moral...”⁸

De la idea anterior se parten dos corrientes principales, observar al Estado como una persona ficticia o como un hecho de la realidad.

Se ha concebido al estado como una persona moral o jurídica que se encuentra acorde a la definición de personalidad que es atribuible a las personas (valga la redundancia), y éstas pueden ser físicas, los humanos en su individualidad, o morales, los hombres en colectividad constituidas en una especie de asociación o sociedad; teóricamente la personalidad moral definida por Marcel Planiol “...es la atribución de derechos y obligaciones a otros sujetos que no son los seres humanos. Estos sujetos de derechos [y obligaciones] son llamadas personas morales, personas civiles, personas jurídicas o, también personas ficticias...”⁹

Al respecto, las personas ficticias, a las que se les ha denominado, civiles, morales o jurídicas, no son humanos, si no, son sujetos a los que se les atribuyen derechos y obligaciones a través de las leyes a efecto de crear certeza respecto de las corporaciones humanas que actúan como si se tratase de un solo individuo, tanto para sus integrantes, como para los terceros que se encuentran fuera de esta colectividad.

⁸*Ibidem.* p. 197

⁹Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge, *Tratado práctico de derecho civil francés*, t. I. *Las personas*, trad. del Dr. Mario Díaz Cruz, Habana, Cultural S.A., 2002, p. 61.

Mas también el Estado, es una situación fáctica, por lo cual las leyes no son el medio para obtener las facultades que tiene ya que, “<el sujeto titular del poder público no puede ser sino quien lo ejerce>”¹⁰ ideología sostenida por Otto Von Gierke, quien describe la idea respecto de que el Estado es en sí mismo un ente que tiene derechos y obligaciones no porque una norma le confiera “personalidad”, sino porque existe.

El Estado es sujeto de derechos y obligaciones para la realización del “bien público temporal” debido a que sin las limitantes jurídicas cualquiera que ejerciera la representación del Estado podría utilizar el “poder” de éste para beneficios personales o para cierto sector de la población.

El “poder”, como elemento del Estado, es el medio por el cual alcanzará las metas motivo de su creación; es decir, sin el poder no se podría obtener el “bien público temporal” debido a que la sociedad requiere a la unión y a la fuerza lograda por ésta, empero dicho poder necesita de organización para llegar a sus fines, la organización se obtiene cuando el Estado impone al aglomerado social sus decisiones, como lo refiere Porrúa Pérez *“La misión organizadora del Estado implica que éste pueda imponer obligatoriamente sus decisiones, para ello necesita tener poder [...] debe el Estado tener autoridad y poder para imponer una cierta conducta, con el objeto de no caer en la anarquía y en la imposibilidad de conseguir el bien público.”*¹¹

El Estado tiene la posibilidad de llegar al bien público siempre y cuando éste se encuentre organizado, lo cual requiere que exista la distribución de las funciones del Estado, al respecto Reinhold señala lo siguiente:

La distribución horizontal de las funciones del Estado equivale, por lo regular, a las clases principales de las atribuciones estatales de regulación: legislación, gobierno, administración y jurisdicción.

¹⁰ Cfr. De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*, 5° ed. México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. p. 127.

¹¹ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, pp. 297 y 298.

En el Estado federal se efectúa un reparto federativo de estas funciones entre los órganos centrales de la federación y los órganos de los estados miembros.

En términos generales, una distribución vertical de las tareas y facultades de decisión es usual en las esferas de la administración y la jurisdicción. Existe por tanto, una jerarquía, una serie de instancias tanto de autoridades administrativas como de tribunales.¹²

En relación con la cita previa se observa que convenientemente existen dos tipos de distribución de tareas, horizontal y vertical, respecto de la primera se observan las facultades del Estado, mismas que son legislar, gobernar, administrar y la jurisdiccional, ahora bien, respecto de la distribución vertical, esta depende de los órganos que se hayan creado, partiendo por los órganos centrales, así como los pertenecientes a los Estados miembros de la federación.

Las tareas de la autoridad tanto de las líneas horizontales y verticales, serán realizadas por personas provenientes del pueblo, es decir, ciudadanos, quienes serán responsables de su desempeño, más aún cuando la confianza del resto de la población se encuentra sobre ellos. Como se verá en el siguiente subtema.

2. Legitimación

La autoridad en un sentido amplio tiene facultad de mando sobre el resto de la población, pues así es como se pueden conseguir los fines del Estado, y esto se debe a la voluntad de los propios hombres que forman la sociedad.

Con la idea del pacto social se entiende que las personas se han unido para obtener mayor poder y así encontrarse en aptitudes de mejorar la calidad de vida de cada uno, ello así, renunciado a su libertad natural y constriñéndose a obedecer a quien ejerza el poder de la colectividad, lo cual no implica esclavitud, sino que existe otro tipo de libertad, la cual conlleva obedecer a determinados sujetos como si fuera uno mismo, al ser quienes representan sus intereses.

¹² Zippelius, Reinhold; *Teoría General del Estado*, 4º ed. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 42.

Lo anterior se puede contemplar en las ideas de Rousseau en su obra “El contrato social” al señalar que *“Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino así mismo y permanezca tan libre como antes”*¹³, con ello se puede decir que el Estado protegerá a cada uno de los hombres que pertenezca a éste, de tal manera que cada persona se encuentre seguro uniéndose a la población en virtud de que se encontrarán cumpliendo sus propias órdenes, para obtener un beneficio de la unión con las demás.

Luego entonces, la autoridad es representante de la población y por tanto puede ejercer el poder de ésta, como sí la misma lo hiciere; siendo la voluntad de brindar, a ciertos actores, la facultad de mando sobre todos los demás, la que legitima el uso del poder.

Ahora bien, las conductas de los gobernantes, además de estar fundadas en el pacto social también están sujetas a reglas (específicamente jurídicas), las cuales, si son cumplidas, brindan legalidad a los actos de autoridad por lo cual los gobernados encuentran seguridad de que la autoridad no actuará arbitrariamente, estableciendo el Estado de derecho.

Al respecto Joseph Raz señala lo siguiente:

Se dice que el Estado de derecho significa que toda acción gubernamental debe tener una fundamentación en el derecho. Pero ¿no es esto una tautología? las actividades no autorizadas por el derecho no pueden ser acciones de un gobierno como gobierno. No tendrían efecto jurídico y frecuentemente serían ilícitas.¹⁴

Por lo anterior la legitimación del uso del poder de los gobernantes se encuentra en la voluntad de la población, más en específico, de los ciudadanos, aunado a la idea de que aquellos no podrán ir más allá de lo que delimitan las

¹³Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, 16a. ed., México, Porrúa, 2012, p. 11.

¹⁴ Carbonel, Miguel; Orozco, Wistano; *et. al.* (coords.), *Estado de derecho, concepto, fundamento y democratización en América Latina*. México, siglo veintiuno editores, Universidad Nacional Autónoma de México, ITAM. 2002, p. 16.

normas (jurídicas) en el ejercicio de sus facultades; por lo cual existe seguridad de que las conductas y/o actos de la autoridad no serán autoritarios en forma alguna y por tanto persiguen el bien común.

Siendo que la falta de la voluntad de los ciudadanos o la ilegalidad de los actos de autoridad lo que lleva a la ilegitimidad del uso del poder de los gobernantes.

3. *Ética en la aplicación del poder*

La ética como rama de la filosofía trata el comportamiento humano correcto ante la sociedad, y toda vez que las autoridades, quienes ejercen el poder del Estado, resultan ser humanos que forman parte del conglomerado social, deben de responder a las exigencias de éste.

Fernando Savater afirma que “...*la ética es ante todo una perspectiva personal, que cada individuo toma atendiendo solamente a lo que es mejor para su buena vida en un momento determinado y sin esperar a convencer a todos los demás que es así como resulta mejor y más satisfactoriamente humano vivir.*”¹⁵ esto es que todo ser humano tiene la posibilidad de elegir su manera de llevar su vida personal, siempre que considere correcta su conducta y que satisface sus propios ideales.

Ese mismo autor señala que “...*la actitud política busca otro tipo de acuerdo, el acuerdo con los demás, la coordinación, la organización entre muchos lo que afecta a muchos.*”¹⁶ Lo cual significa que una vez que nos encontramos en sociedad buscamos el bien colectivo y no solo el personal, conducirse de tal manera que evite producir un detrimento en el conglomerado social en el que actúa.

Al respecto cabe citar a Sánchez Azcona, quien asevera lo siguiente:

El individuo tiende generalmente a configurar su conducta, amoldándola en la normatividad vigente de su comunidad, y por tanto, evita acciones que no van de acuerdo con éstas, y con los

¹⁵Savater, Fernando, *Política para Amador*, 3a. ed., España, Ariel, 2005, pp. 10 y 11.

¹⁶*Ibidem*, p. 11.

papeles que le corresponde desempeñar en los diferentes grupos en que participa; sin embargo la normatividad puede violarse ya que la conducta en sociedad no se rige por un principio de fatalidad necesario, sino que hay un amplio margen en donde, en un momento dado, se expresa a través del libre albedrío. Pero esta libertad no puede dejarse discrecionalmente en manos de los individuos, sobre todo en el cumplimiento de aquellas normas que la comunidad considera como fundamentales para su existencia social.¹⁷

Con ello quiere decir que, si bien es cierto, el hombre, gracias al libre albedrío, puede decidir actuar de la mejor manera que éste considere, también es cierto que siempre deberá observar lo ordenado por la sociedad, tanto en convencionalismos sociales como lo establecido jurídicamente, debido a que la sociedad crea mecanismos de defensa, limitando la conducta humana, sin que ello resulte fatal en el comportamiento de cada individuo.

El actuar de la autoridad, como ya he mencionado *supra* líneas, se encuentra legitimado si resulta apegado a derecho, esto es así ya que debe de llevar a cabo el fin del pacto social, el cual es el bien común; por tanto debe de conducirse conforme a lo que la sociedad considera correcto, ahora bien en el derecho mexicano se busca que las autoridades actúen “éticamente” estableciendo --en normas jurídicas-- diversos principios, otorgando obligatoriedad a tales máximas morales, tal como lo podemos ver en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en su artículo 5° que transcribo a continuación:

Artículo 5. Son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

Se puede observar en el precepto citado que se ordena a los Entes públicos establecer condiciones estructurales y normativas que permita la actuación ética de

¹⁷Sánchez Azcona, Jorge, *Ética y poder*, 7a. ed., México, Porrúa, 2015, p. 14.

los servidores públicos, es decir, se busca la actuación ética de los detentadores del poder.

La actuación de los servidores públicos --quienes son detentadores del poder del pueblo-- debe apegarse a los siguientes principios: “legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito”, resultando entonces en un comportamiento ético.

Estos principios, que resultan de fundamental observancia, son de naturaleza ética/moral, y se busca la preponderancia de estos sobre cualquier otra ideología, ello en beneficio del Estado, ya que, si de alguna forma se desvía la actuación de los detentadores del poder, esto resultaría en perjuicios y daños al propio ente ficticio, ya que se vería fácticamente deslegitimado el elemento del gobierno.

II. CORRUPCIÓN.

Es imprescindible saber qué es la corrupción o qué se entiende por corrupción, con el fin de entender la naturaleza de ésta, sus elementos para posteriormente saber de qué manera combatirla; para ello es de considerar que el término en su aspecto básico se entiende como “1. f. *Acción y efecto de corromper o corromperse. [...] 4. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. [...]*”¹⁸, ahora bien, debido a que la primera definición nos hace referencia a un verbo, es necesario saber el concepto de éste, corromper significa: “1. tr. *Alterar y trastocar la forma de algo. U. t. c. prnl. 2. tr. Echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo. U. t. c. prnl. 3. tr. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. 4. tr. Pervertir a alguien. 5. tr. Hacer que algo se deteriore...*”¹⁹

¹⁸ “Definición de Corrupción” <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3> [15-agosto-2018].

¹⁹ “Definición de Corromper” <http://dle.rae.es/?id=AzzkG49> [15-agosto-2018].

En atención a las citas anteriores, podemos decir que la corrupción se basa en trastocar o dañar algo que se es aceptado por la sociedad, lo cual generalmente se relaciona con la conducta desviada de la normatividad buscando un beneficio particular.

Al respecto, cito a Jorge F. Malem quien señala que *“El uso de esta palabra [corrupción] ha modificado su significado primigenio y hoy son innumerables las definiciones que se han propuesto para caracterizar la corrupción...”*²⁰ este mismo autor propone tres grandes modelos para encuadrar los conceptos del término corrupción, mismos que atienden aspectos distintos y que a saber son:

- Respecto a la función pública, derivado de los deberes de los funcionarios públicos.
- Respecto a la teoría económica, misma que atiende a la oferta, demanda e intercambio de las acciones corruptas.
- Interés público, que versa sobre las afectaciones al interés público²¹.

En relación con lo anterior, existen dos elementos fundamentales, ya que uno es el agente que lo realiza y otro es el acto mismo que se encuentra en la realidad de este mundo; y que se encuentra en cualquier manifestación de la corrupción:

1) El elemento subjetivo, el cual se refiere a los sujetos, sus actuaciones y los motivos de estos para actuar de tal manera que se considere corrupta, como lo señala Silvana Álvarez *“...la predisposición del agente...se centra específicamente en actitudes de las personas que intervienen en los actos en cuestión, se trata por esto de un elemento subjetivo ya que se interna precisamente en aspectos relacionados con las motivaciones de quien lleva a cabo una acción corrupta.”*²²

²⁰ Malem Seña, Jorge F.; *La corrupción, aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. España, Gedisa, 2002, p. 22.

²¹ *Cfr. Ibid.*

²² Zapatero, Virgilio (coord.), *La corrupción*, México, Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., 2007. p. 52.

2) El elemento objetivo, éste es la realidad en que se vive, la organización en sociedad, las instituciones creadas y su forma de funcionar, el control y los medios para la integración de los agentes de la misma.²³

Aunado a los elementos subjetivos y objetivos dentro de la corrupción, también existen otros elementos que con los mismos se dé forma a las conductas consideradas corruptas, y que a saber son²⁴:

- Violación a un deber posicional, al violar las normas que rigen el cargo conferido.
- La existencia de un marco normativo, interviene un marco normativo que se ve trastocado por los agentes corruptores; al respecto Ernesto Garzón Valdés afirma lo siguiente:

El concepto de Corrupción está lógicamente vinculado con el de sistema normativo. No es posible hablar de corrupción sin hacer referencia simultáneamente al marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificado(a) de corrupto(a) “Sistema normativo relevante”. 2. Entenderé aquí por sistema normativo relevante todo conjunto de reglas que –en cada caso concreto- regulan una práctica social.²⁵

Es decir, debe de existir un marco normativo que, en la comunidad en la que se aplica, sea considerado correcto, por lo que su alteración, en la práctica, devenga en un acto corrupto del mismo.

- Beneficio extra posicional, una de las partes desea obtener algo que le sea valioso.
- Secrecía o discreción.
- En algunos casos la ilegalidad, misma que depende del sistema normativo.

²³ Cfr. *Ibíd.* p. 53.

²⁴ Cfr. Malem Seña, Jorge F., *op. cit.*, pp. 32 a 34.

²⁵ Zapatero, Virgilio (coord.), *op. cit.*, p. 14.

Ahora bien. el actuar corrupto de una persona trasciende a la generalidad, debido a que cada individuo contribuye en la construcción de la sociedad de la cual somos parte, es decir, cada hecho de corrupción deviene en el sustento de cierta ideología de la comunidad, ideología que ratifica la “bondad” de tales conductas, tal como lo dice Alejandro Romero Gudiño *“La corrupción no es un asunto meramente individual, sino que se trata de un sistema construido interactivamente, pues un individuo con cada uno de sus actos contribuye a la construcción de la sociedad.”*²⁶ Es importante resaltar la idea de “sistema construido interactivamente” debido a que la sistematización del actuar corrupto por las continuas prácticas de los actores sociales en su cotidianeidad devienen en la aceptación de estas, interactivamente implica que conllevan la participación de distintos actores con diversos medios y fines.

1. *Corrupción del ejercicio del poder*

En el ejercicio del poder por las autoridades se pueden apreciar conductas corruptas, debido a que detentar el poder crea diferencias entre los gobernantes y los gobernados, aquellos tienden a ordenar y estos a obedecer, sin que esto sea regla general, derivado del poder que tengan los particulares en la esfera “privada” ya que hay diversas personas con alto grado de poder económico o social, razón por la cual los gobernantes se ven sometidos a los gobernados.

Jaime Cárdenas expresa lo siguiente: *“La corrupción tiene que ver con el poder: el político, el social y el económico, entre otros, porque las relaciones de poder comportan desigualdades que no siempre son justificables, así como usos del poder que tampoco lo son, que producen beneficios para unos con violación a las normas y a los fines de las instituciones.”*²⁷ Esto quiere decir que en el ejercicio

²⁶ Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, INACIPE, 2015, p. 268.

²⁷ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María De La Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 6 y 7.

del poder, para obtener mayores beneficios, se violan las normas que lo sustentan y los fines de las diversas instituciones que le dan cuerpo y funcionalidad al poder.

Aunado a lo anterior, *“La corrupción en los ámbitos públicos tiene relación con el aparato del Estado, sus servidores públicos y en relación con aquellas entidades que son fundamentales para entender la vida del Estado como los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónica [etcétera].”*²⁸ Esto quiere decir que a nivel del Estado, la corrupción se presenta en los servidores públicos además de las distintas esferas que le dan “vida” al Estado, es decir, dentro de distintas organizaciones tanto públicas como privadas, ya que en el ámbito natural de la sociedad, estas se interconectan con frecuencia a efecto de obtener beneficios, mismos que no necesariamente implican conductas consideradas como corruptas o desvíos de poder.

Es de resaltar la simulación de un acto lícito para ocultar un hecho ilícito, la violación a diversa normatividad, en el espacio de acción público o privado —ya que en ambos incide en el ámbito político— para evitar cualquier consecuencia adversas a los corruptos o corrompidos; la corrupción se encuentra presente en el uso de las facultades otorgadas a las Autoridades y de igual forma en la toma de decisiones en los tres órganos del gobierno, es importante destacar la contraprestación del elemento humano de la corrupción, contraprestaciones ilícitas que benefician a uno y a otro y por último la connotación psicológica o la causa que lleva a los agentes a realizar conductas corruptas, como se observó en el subtema anterior.

Por lo que se pueden agregar más elementos de la corrupción en el ejercicio del poder, a los antes referidos; elementos que señalo a continuación:

- 1) Simulación de actos.
- 2) La violación a la normatividad.
- 3) Espacio de acción público o privado.

²⁸ *Ibidem.* p. 66.

- 4) La corrupción se puede observar en los tres órganos del gobierno.
- 5) La connotación psicológica, la causa de la conducta corrupta.

2. Consecuencias de la corrupción del ejercicio del poder

Las consecuencias de la corrupción del ejercicio del poder son bastas, que se observan en los ámbitos siguientes: 1) social, 2) económico, 3) político y 4) jurídico; la corrupción en el ejercicio del poder conlleva a que se mal verse el sentido del Estado, en principio se deja de tener la confianza al mismo, por lo que el ejercicio del poder se mal ejecuta y es utilizado en perjuicio de la misma sociedad.

Cabe destacar que la moralidad es importante en todos y cada uno de esos ámbitos, en razón de que en su ausencia se observaría un pensamiento generalizado de que “no pasa nada”.

A. Consecuencias en el ámbito social

Una de las consecuencias sociales²⁹ es la desconfianza que ha generado en la población el actuar corrupto de sus autoridades, desconfianza que se traduce en la falta de credibilidad en las mismas autoridades y en las leyes que forman parte del sistema normativo jurídico de nuestra sociedad, como señala Estela Ayllón “*La sociedad ha perdido la fe en sus líderes y leyes, las encuestas han demostrado que el 75% de la sociedad en México no cree en la ley...*”³⁰

De igual manera lo refiere Silvina Álvarez en la siguiente cita:

La corrupción genera por tanto un trato desigual por parte de los políticos o funcionarios corruptos respecto de los ciudadanos, trato que se vuelve a vulnerar los términos del acuerdo social. En este

²⁹ Anteriormente cité lo siguiente “La corrupción no es un asunto meramente individual, sino que se trata de un sistema construido interactivamente, pues un individuo con cada uno de sus actos contribuye a la construcción de la sociedad.” - del autor Alejandro Romero Gudiño-, en este sentido la conformación de cierta ideología en la sociedad resulta ser una consecuencia social trascendente de la corrupción.

³⁰ Rezzoagli, Bruno Ariel (Coord.), *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, México, Porrúa, Universidad de Anáhuac, Facultad de derecho, 2005, p. 49.

caso estamos frente a una disminución moral del fenómeno [sic] de la corrupción que tiene un alcance colectivo en el sentido de que repercute en la sociedad en su conjunto: la corrupción genera desigualdad en el trato y determina resultados injustos...³¹

Lo cual quiere decir que como consecuencia de la corrupción se puede observar el trato desigual que realizan los políticos o, en su caso, servidores públicos hacia los ciudadanos, mostrando, tal vez, preferencia por aquellos que les aseguren cierto beneficio adicional por su actuar, conllevando la ruptura del contrato social al que llegaron los pobladores de nuestro Estado, en el momento de su conformación.

B. Consecuencias en el ámbito económico

Para el ámbito económico los hechos de corrupción tienen diversas consecuencias, mismas que hace referencia Kimberly Ann Elliott por lo que a continuación cito lo siguiente:

...el aporte de la economía al estudio de la corrupción debe consistir en estudiar el modo en que los comportamientos individuales y los arreglos institucionales que favorecen la corrupción afectan el bienestar económico, bien porque conduzca a niveles inferiores de producción de los que pueden obtenerse con los recursos disponibles, bien porque la corrupción perjudica las posibilidades de crecimiento económico, o bien porque tenga consecuencias sobre la distribución de la riqueza, en favor, como es de esperar, de los agentes económicos mejor posicionados para beneficiarse de las oportunidades de corrupción que ofrezca la sociedad.³²

Por lo anterior, para la economía, la corrupción está encaminada a la repartición de recursos públicos y privados, así como de las actividades humanas, lo cual tiene como resultado el perjuicio de una parte de la sociedad en beneficio de otra o de un particular; lo cual implica que los hechos de corrupción llegan a

³¹ Zapatero, Virgilio (coord.), *op cit.*, p. 51.

³² Elliott, Kimberly Ann, *Corrupción en la economía global*, México, Limusa, 2001, p. 48

concluir con (I) una menor productividad, (II) un bajo crecimiento económico y (III) la desigual distribución de la riqueza.

C. Consecuencias en el ámbito político.

En el ámbito político, la corrupción se considera especialmente grave e importante a tratar, en razón de que se puede obstaculizar el camino a alcanzar el bien común del Estado, se compromete el patrimonio estatal y la seguridad del pueblo, respecto a lo anterior Rodolfo Vázquez manifiesta que *“La corrupción también existe en los países democráticos y no porque exista dejara de haber democracia”*³³ ya que la corrupción no es un fenómeno que deslegitime el sistema democrático que han optado algunas de las naciones del mundo para nombrar a sus autoridades.

En tal sentido la democracia que se encuentra establecida en esta nación no se encuentra deslegitimada en razón del fenómeno del que trata este apartado, y conforme a lo descrito anteriormente, son los actos de las autoridades que caen en conductas corruptas la que se deslegitiman, en razón de que son este tipo de conductas las que afectan la estabilidad y la seguridad de la sociedad, en el ámbito político se afectan directamente los intereses de la colectividad, ya que los representantes elegidos por la misma, actúan en contra de sus electores.

Como se observó previamente en este capítulo, la corrupción depende del elemento subjetivo y objetivo de la misma, es decir, del hombre y de su realidad, cualquier hombre se encuentra susceptible a formar parte de estos hechos, por tanto, no interesa si una nación se considera desarrollada o subdesarrollada, el fenómeno de la corrupción se puede presentar de la misma manera, por lo que de igual manera resulta ilusorio erradicar la corrupción³⁴.

³³ Méndez-Silva, Ricardo (Coord.), *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. p. 212.

³⁴ Cfr. *Ibidem*. pp. 213 a 215.

Los políticos deben elegir entre alguna opción: los intereses de los ciudadanos, los de un grupo y los propios; en razón de la humanidad no hay una respuesta cierta para todos los casos, los políticos, dependiendo de diversos factores pueden decantarse por cualquier opción, por lo que los intereses de los ciudadanos compiten en contra de otros intereses.

D. Consecuencias en el ámbito jurídico

En el ámbito jurídico el fenómeno de la corrupción deviene en la ilegalidad del actuar de los agentes (tanto el particular como el servidor público), en virtud de que se estarían violando normas jurídicas que les imponen un deber o trastoca los derechos de terceros.

La ilegalidad implica inseguridad y desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones gubernamentales, ya que como se dijo anteriormente, el actuar conforme a las leyes implica que no habrá autoritarismo por parte de los servidores públicos, más aún, cuando las leyes son realizadas por el “poder” legislativo, el cual es representativo de la comunidad y expide tales ordenamientos en miras del beneficio social (idealmente) ³⁵; John Locke en su “Ensayo del Gobierno Civil”, asevera lo siguiente:

El poder legislativo no solo es el sumo poder de la comunidad política, sino que permanece sagrado e inalterable en las manos en que lo pusiera la comunidad. Ni puede ningún edicto de otra autoridad cualquiera, en forma alguna imaginable, sea cual fuere el poder que lo sustentare, alcanzar fuerza y obligamiento de ley sin la sanción del poder legislativo que el público ha escogido y nombrado...³⁶

Lo anterior implica que todo acto que vaya en contra de la normatividad realizada por el “poder” legislativo contraviene la voluntad de la misma sociedad, hecho relevante ya que este tipo de actuación es susceptible a ser nulificada,

³⁵Cfr. *Principio de Legalidad*
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/22/9.pdf> [20-agosto-2018]

³⁶ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 7a. ed., México, Porrúa, 2014, p. 79.

mediante diversos procedimientos, de igual manera las conductas de las autoridades se encuentran controladas por diversos medios que las mismas leyes regulan y que tienen la fuerza de la comunidad.

Derivado de la contravención a la voluntad del pueblo se deslegitima el uso del poder de los servidores públicos, es por lo que se habla de la necesidad de mantener la conducta de estos dentro del marco normativo que la regula.

III. CONTROL

En principio hay que conocer los aspectos básicos del término—control—, para lo cual tomamos algunos de los conceptos dados en el Diccionario de la Lengua Española, mismos que son los siguientes: “...1. *m. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención.* 2. *m. Dominio, mando, preponderancia.* 3. *m. Oficina, despacho, dependencia, etc., donde se controla.* 4. *m. puesto de control.* 5. *m. Regulación, manual o automática, sobre un sistema...*”³⁷

De lo anterior podemos observar que el control es observado desde diversos puntos de vista, sin embargo, cobra importancia el aspecto de regulación, en especial, en el tema que se trata, sobre el poder y la corrupción en el ejercicio de éste; en virtud de que el ejercicio de éste, podría estar en contra del propósito de su creación, el poder en sí mismo debe de limitarse para no generar otro tipo de “poder”.

1. *Naturaleza de los controles del poder*

El poder que se obtiene de la colectividad, a pesar de ser supremo en cada Estado deber ser controlado “...*independientemente de las expresiones que se utilicen, y de las contradicciones semánticas que suponga, separar los poderes o controlar el poder es una necesidad para la subsistencia de la libertad. Tanto mayor sea la órbita de influencia del poder, tanto más restringida será la de las libertades individual y colectiva, y viceversa.*”³⁸el control implica la observancia de la necesidad de actuar libremente

³⁷ “Definición de control” <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V> [01-octubre-18].

³⁸Valadés, Diego, *El Control del poder*, 3° ed. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, p. 2.

como individuo y como sociedad, sin temor a que los detentadores del poder realicen conductas arbitrarias fuera del pacto social:

Es importante retomar la idea del Estado de derecho en razón de que “*Los principios del estado de derecho son los instrumentos encaminados a impedir la expansión totalitaria y, en general del control del poder del Estado.*”³⁹, en tal sentido, el hecho de que las autoridades y ciudadanos se encuentren constreñidos a la legislación, implica el control del poder en razón de las leyes.

De igual manera, es necesario aclarar que el acto de control viene de la misma naturaleza del poder, porque lo que se busca que los medios de control de igual forma sean limitados y evitar un abuso por parte de sus titulares como lo expresa Diego Valdés en la transcripción que hago de su obra “El control del poder” a continuación:

Por definición, controlar el poder es un acto de poder. No se controla el poder fuera del poder, ni sin poder, ni contra el poder... Por eso, porque los instrumentos tienen que ser de naturaleza bidireccional. De otra suerte el control del poder se convertiría en el único poder constituido sin control, y propendería a transformarse en aquello que debe eludir...⁴⁰

Observando la cita que antecede, se entiende que el control únicamente podría conseguirse con la fuerza misma del poder a controlar sin que aquel se vea extralimitado, ahora bien, el control no implica erradicación⁴¹, sino un límite, los excesos pueden continuar, sin embargo, los controles son ejercidos a manera que se efectúen lo menos posible estos.

2. Medios de control del poder

Como controles del poder y en su caso del ejercicio corrupto de éste, existen diversos medios, cada tipo de control es distinto a los demás en su forma de regulación, modo de aplicación, y en sus resultados, ya que estos dependen de la sociedad en la que son aplicados, en este sentido, los controles del poder deben de

³⁹ Zippelius Reinhold, *op. cit.*, p. 276.

⁴⁰ Valdés, Diego, *op. cit.*, p. 17.

⁴¹ Cfr. Bohórquez, Eduardo. *Foro sobre Impunidad: reflexiones universitarias*; 3º mesa Impunidad y Corrupción. 10-10-2018 12:15 a 14:00 horas.

contar con autonomía financiera y funcionamiento, ser nombrados por mayoría de los representantes del pueblo y de los estados en el legislativo, así como contar con la participación de la ciudadanía, que los titulares de los órganos no representen intereses privados, mismos que tendrían inmunidad respecto a sus ideas, opiniones similares a los congresistas, que cuenten con medios de transparencia y rendición de cuentas, y que los mismo sean de carácter permanente o de vigencia duradera.⁴²

En tal sentido los medios de control provienen del mismo Estado por lo que parten del poder mismo, estos con los mismos defectos de las instituciones que controlan, ya que el hombre a quien se le otorga su funcionamiento no es perfecto, sin embargo, no se trata de resaltar los vicios de los mismos, si no a cumplir con las necesidades de la sociedad de donde ellos emanan.

Respecto a lo anterior implica una limitante en el control del poder ya que tampoco se busca exaltar los medios de control del poder sobre los controlados.

A. Internos.

El control del poder supone, en principio, el control interno, como ya se expresó anteriormente, el poder con su propia fuerza, por sí mismo, ya que no existe otro poder que lo límite; por lo que resulta necesario partir de la autorregulación o de los controles internos que refiere Diego Valadés en su obra “El control del poder”:

El control del poder supone dos niveles distintos de acción: por un lado, los que el poder se autoaplica...A la primera modalidad se puede denominar controles internos, que se producen con diferentes grados de concentración o desconcentración. Los más concentrados son los que se ejercen dentro de un mismo órgano, y los más desconcentrados son los que se ejercen entre los órganos de un Estado federal.⁴³

Estos controles se encuentran dentro del mismo gobierno con distintos grados de concentración, dentro del órgano, el que ejercen diversos órganos en

⁴² Véase Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *op. cit.*, pp. 233 y 234.

⁴³ Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 2 y 3.

vigilancia de otros y en el ámbito federal; y estos pueden ser jurídicos o políticos; como se observó previamente en este capítulo.

a. Jurídicos

Como lo indica el propio nombre de control jurídico, éste se basa en normas (jurídicas) que regulan la actividad de las personas, en ese caso de los detentadores del poder, así como tienen previstas las sanciones para caso de incumplimiento a sus obligaciones.

Romero Gudiño, explica el control parlamentario “...*el control parlamentario se va a ejercer, por lo tanto en dos planos, siendo el propiamente parlamentario el que se tiene de manera indirecta, sin menoscabo de que exista una dimensión de responsabilidad y sanción directa que se sigue del ejercicio de la primera.*”⁴⁴, lo anterior implica que como función del parlamento es expedir normas jurídicas, es éste quien regula, en las leyes que crea, el poder, ya que si algún detentador del poder incumple con sus obligaciones se podrá ver sancionado, asimismo expide normas e instituciones que determinan y sancionan conductas irregulares en el ejercicio legislativo.

En principio, como norma fundamental, la Constitución es la que prevé, en su parte orgánica, la estructura del Estado para que el Poder sea ejercido de manera correcta, por otro lado, en la parte dogmática se observan los medios de control del ejercicio del poder, medios que las leyes secundarias o reglamentarias los definirán con mayor precisión e incluso éstas mismas preverán las sanciones correspondientes.

b. Políticos.

El control del poder político se basa en la idea de libertad política, idea que retomamos de Montesquieu, “*La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda*

⁴⁴ Romero Gudiño, Alejandro, *op. cit.*, pp. 176 y 177.

*temer a otro.*⁴⁵, esto implica que en la sociedad que conformamos es necesaria la confianza entre sus miembros para que exista la libertad política, resaltando la seguridad de cada uno.

En relación con la cita anterior Montesquieu realizó, bajo la influencia de John Locke, la teoría de la separación de poderes, el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial; ahora bien, advierte que, si dos o los tres poderes se encuentran inmersos en una sola persona o a una corporación, no habrá libertad –política-, ello debido a que los ciudadanos tendrán temor respecto a la tiranía que pueda ejercer quien ostente los tres poderes.⁴⁶

La teoría de la separación de poderes, implica un control del poder que evita que una sola persona o corporación actúe tiránicamente en detrimento de la sociedad general; además de que ninguno de los “poderes” estará sobre los otros, por lo cual se limitarán entre los mismos, para evitar así que se vea desbordado algún cualquiera de ellos.

Aún con la separación de los órganos del poder del Estado se aprecia actualmente que desde el ámbito de organización del gobierno se debe ajustar al orden jurídico establecido; tomando en consideración la comunicación y especialidad de los órganos de gobierno, ya que cada uno en su ámbito competencial debe de observar y obedecer la normatividad que lo rige, por tanto, son medios idóneos para controlar el mismo poder que los crea y en su caso las posibles conductas de corrupción*.

Incluyendo la posibilidad de que cada órgano de gobierno sea supervisado, resaltando la transparencia, rendición de cuentas, todo ello contemplando una conducta ética dentro del marco legal aplicable.

⁴⁵ De Secondat Montesquieu, Carlos Luis, *Del espíritu de las leyes*, 20a. ed. México, Porrúa, 2015, pp. 145 y 146.

⁴⁶ *Cfr. Ibid.*

* Lo cual se observa en la Reforma del 25 de mayo del año 2016, en el artículo 113 Constitucional y las Leyes reglamentarias formuladas en ese marco constitucional.

B. Externos

Como se trató anteriormente, con base en el pensamiento de Rousseau, los hombres ceden un poco de su libertad para conformar una sociedad, para llegar a un contrato social, y en razón a ello obtenemos el poder de actuación del Estado; ahora bien, el control del poder no se realiza por otro, sino por el mismo poder, sin embargo, resulta necesario la injerencia de diversos entes e instituciones que pertenecen a la sociedad, por lo cual cito lo siguiente:

...es imprescindible [que se] parta de las siguientes premisas: ...

3) la de lograr órganos de *accountability* horizontal (tribunales, Ministerio Público, órganos de control externo, electorales, etcétera), mayores niveles de autonomía e independencia, así como de vigilancia ciudadana; 4) dirigir la lucha contra la corrupción no sólo a los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino todo el apartado del Estado y a los factores reales de poder; 5) propiciar mayores niveles de participación y deliberación social en las decisiones públicas...⁴⁷

Retomando la idea citada, los hombres, individual o colectivamente considerados, fuera del gobierno, también pueden limitar el uso del poder ya que son los mismos quienes, en principio tienen las facultades inherentes a esta, mediante los órganos de control externo, la participación ciudadana en relación con los factores reales del poder —como medios de comunicación—.

a. Electorado

Como Estado democrático, los ciudadanos (hombres y mujeres mayores de edad con pleno uso de sus facultades mentales, y sin ningún impedimento) tienen la posibilidad de ejercer su derecho/obligación a votar y ser votado.

Para el control del poder a través del electorado se necesita que la gente participe más gracias a la complementación del sistema democrático directo y representativo, con lo que se reduciría el conflicto social, se evitaría el clientelismo,

⁴⁷ Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *op. cit.* p. 13.

se compensarían las fallas del Estado y se lograría legitimidad en el gobierno y se busca evitar la hegemonía de los grupos en el poder⁴⁸.

Debido a que nos encontramos ante la imposibilidad de que todas las voces de la ciudadanía sean escuchadas, nos vemos en la necesidad de mantenernos ante un sistema representativo, por lo que la voluntad de la sociedad se hace manifiesta en elecciones y diversos medios democráticos, sin que ello implique el fin de la participación ciudadana.

El pueblo puede elegir a sus representantes, lo cual implica que, conforme a la experiencia, tienden a elegir a quienes garanticen la libertad política (antes descrita), sin embargo, los representantes no solo son elegidos, sino que también son observados por los ciudadanos, quienes están en posibilidad de solicitar un mejor ejercicio del poder ya que con el voto no se agota su participación.⁴⁹

b. Medios de comunicación

Los medios de comunicación son un factor importante como control del poder ya que estos obtienen y difunden información con la cual, la sociedad puede tomar determinadas decisiones.

El impacto de los medios de comunicación se encuentra en la sociedad misma por lo que se dice que *“sin el efecto de opinión que se supone la publicidad de los actos parlamentarios, el esfuerzo por controlar el poder no tendría consecuencias políticas en el ámbito social.”*⁵⁰

Considerando la idea planteada *supra* líneas, si se busca un impacto en la sociedad, los medios de comunicación son necesarios, ya que con estos los integrantes de la sociedad pueden conocer los actos de la autoridad y en su caso

⁴⁸ Cfr. Hernán Gómez Bruera, en *Mesas de diálogo México-Suiza. Democracia directa y participación ciudadana: Experiencias y reflexiones compartidas*. 21-01-2019. 9:00 a 15:00 horas

⁴⁹ *Foro sobre Impunidad: reflexiones universitarias*; 3º mesa Impunidad y Corrupción. 10-10-2018 12:15 a 14:00 horas.

⁵⁰ Valadés, Diego, *op. cit.* p. 91.

emitir su opinión, “premiar” las acciones que favorezcan a la sociedad, así como criticar las que no y presionar respecto a la sanción que corresponda o la consecuencia que implica cierta conducta de algún servidor público.

3. Responsabilidad de los Servidores Públicos como control del poder

La responsabilidad de los Servidores Públicos es un medio de control del poder, en virtud de que implica sujeción de los Servidores a las normas que regulan sus funciones, y por tanto asegura que no actuarán alejados de sus obligaciones, abusando de las facultades que se les confiere en detrimento de la sociedad y por tanto actuarán conforme a sus funciones.

El sistema de responsabilidades administrativas se conforma por el ámbito de la profesionalización de los servidores públicos y por el sistema sancionatorio de los mismos.

Al respecto Ana Elena Fierro señala que *“Un sistema de responsabilidades de los servidores públicos que incluya la responsabilidad activa deberá contener reglas que prevean el servicio civil de carrera, que garanticen que todo servidor público permanece y asciende en sus cargos por sus méritos, y por el profesionalismo que resulta de una capacitación y evaluación continuas”*⁵¹, de lo anterior se formaliza la profesionalización de los servidores públicos y el servicio de carrera como un medio para evitar la corrupción, debido a que los servidores se encuentran capacitados para actuar conforme a sus facultades y se privilegia el mérito para lograr ascender en puestos públicos.

De igual manera, en la responsabilidad de los servidores públicos encontramos el sistema sancionatorio, misma que puede ser tanto de carácter administrativo como penal, al respecto ambas materias coexisten inclusive para los mismos actos o hechos, es decir, derivado de alguna conducta efectuada por algún

⁵¹ Fierro, Ana Lena, *Responsabilidades de los servidores públicos, del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 121 y 122.

servidor público, así como particulares se pueden iniciar ambos tipos de procedimientos de investigación y sancionatorios.

Retomando nuevamente a Ana Elena Fierro, ella indica que existe ambigüedad en las normas que señalan la tipificación de hechos ilícitos de los servidores públicos, así como legislación excesiva al respecto por lo que el sistema sancionatorio resulta ineficaz, en tal razón se debe clarificar y especificar los tipos penales, faltas administrativas y sus respectivas sanciones a efecto de crear confianza en la población; mas también, se debe otorgar el derecho a una defensa a los servidores públicos que se investiguen evitando no coartar sus derechos y seguir los principios de legalidad, presunción de inocencia, culpabilidad, prescripción y proporcionalidad.⁵²

Por lo anterior las responsabilidades de los servidores públicos generan confianza al pueblo respecto de las actividades que realicen los mismos, ya sea por su capacidad en su trabajo, como por las sanciones que repercutan en caso de faltar a la ley correspondiente.

4. *La ciudadanización como control del poder*

En la actualidad la participación ciudadana ha tomado relevancia, no únicamente con el ejercicio del voto; la sociedad se ha visto en la necesidad de ser más activa a efecto de defender los intereses generales, como lo ha señalado Romero Gudiño "*En este tiempo...la democracia participativa ocupa el escenario en beneficio de organismos no gubernamentales u organismos que participan del poder público con carácter <<ciudadanizado>>*".⁵³

Como se dijo anteriormente la participación de la ciudadanía no se agota en las elecciones, sino que el ejercicio de la democracia continúa en la vigilancia del ejercicio del poder.

⁵² *Ibidem.*, pp. 123 a 130.

⁵³ Romero Gudiño, Alejandro, *op. cit.*, p. 172.

La misma sociedad es capaz requerir a los servidores públicos que realicen sus tareas como se los ordena la ley, ya que, la colectividad suele ser más fuerte que la individualidad por lo que los ciudadanos tienden a reunirse con el fin de ejercer esta facultad.

IV. SISTEMA

Es importante conocer que es un sistema para clasificar el objeto de estudio, ya que se pretende estudiar en este trabajo un elemento del Sistema Nacional Anticorrupción, elemento el cual es el Comité de Participación Ciudadana.

1. *Concepto de sistema*

En la teoría de sistemas *“en principio, el sistema es un conjunto; esto es, contiene elementos que tienen alguna razón para que se consideren juntos, por encima de otras razones. Pero es más que un simple conjunto, también contiene las relaciones que existen entre sus elementos.”*⁵⁴ en razón de lo anterior, un sistema contiene elementos, los cuales forman un conjunto, mas, el sistema no solo contempla los elementos, sino también su relación, por lo que un sistema no sólo es un conjunto de elementos.

Por otra parte, se puede observar una definición teleológica de sistema realizada por P. K. Anojin que fue retomada por Zhilin en su obra “Teoría de sistemas” misma que es importante citar *“<<Se puede llamar sistema sólo a un complejo de componentes incorporados selectivamente cuya interacción y relaciones adquieren el carácter de contribución mutua de los componentes para obtener un resultado final>>”*⁵⁵ en esta definición podemos observar la relevancia del fin que persigue el conjunto de los componentes del sistema que se encuentran relacionados.

⁵⁴ Wilson, Brian, *Sistemas: Conceptos, metodologías y aplicaciones*, México, Editorial Limusa S.A. de C.V., 1993, p. 41.

⁵⁵Zhilin, D. M., *Teoría de sistemas: un curso introductorio*, trad. Yvan Abanto Chávez, España, Hayka libros de ciencia y URSS, 2011, p. 61

Podemos decir que un sistema es un conjunto de elementos que se encuentran relacionados y que interactúan entre ellos con un propósito último a conseguir.

2. Características de los sistemas

Con base a la definición obtenida en el punto anterior podemos señalar las siguientes características:

- 1) Están formados por un conjunto de elementos.
- 2) Los elementos se encuentran relacionados.
- 3) El conjunto tiene un fin.

Sin embargo, Zhilin argumenta que existe la propiedad integrativa de los sistemas, ello lo sostiene en virtud del estudio realizado por el Ingeniero Skliárov⁵⁶ la propiedad integrativa señala ser el fin mismo del sistema.

Por otro lado, este mismo autor señala que el sistema debe estar abierto y relacionarse con el medio externo, de igual forma indica que un sistema debe estar delimitado o que no puede contener un universo, lo anterior para obtener así la propiedad integrativa y que el sistema tenga un propósito de ser⁵⁷.

Con todo lo explicado podemos obtener como características de los sistemas las siguientes.

- 1) Están formados por un conjunto de elementos.
- 2) Los elementos se encuentran relacionados.
- 3) Tienen una propiedad integrativa.
- 4) Están delimitados (están delimitados ya que no deben abarcar una universalidad, si fuese posible se estaría perdiendo el sentido del sistema).

3. Clasificación de sistemas

⁵⁶Cfr. *Ibídem.*, p. 63.

⁵⁷Cfr. *Ibídem.*, p. 65.

De la clasificación de los sistemas abordaremos la clasificación de Lancaster retomada por Brian Wilson:

a) *Sistemas naturales*: Sistemas físicos que integran el universo en una jerarquía de sistemas subatómicos desde los sistemas de ecología hasta los sistemas galácticos.

b) *Sistemas diseñados*: Estos pueden ser tanto físicos (herramientas, puentes, complejos automatizados) como abstractos (matemáticas. Lenguaje, filosofía).

c) *Sistemas de actividad humana*: Por lo general, describen los seres humanos que emprenden una actividad determinada, como los sistemas hombre-máquina, la actividad industrial, los sistemas políticos, etcétera.

d) *Sistemas sociales y culturales*: La mayor parte de la actividad humana existirá en un sistema social donde los elementos serán seres humanos y las relaciones serán interpersonales. Éste es diferente por naturaleza a las otras tres clases, que abarcan la interfaz entre los sistemas de actividad natural y humana. Ejemplos de sistemas sociales pueden ser la familia, una comunidad... al igual que el conjunto de sistemas formado por seres humanos agrupados para desempeñar alguna actividad determinada, como la preocupación por una excesiva industrialización...⁵⁸

Con lo anterior podemos distinguir cuatro tipos de sistemas básicos, sin embargo, los sistemas sociales y culturales se distinguen del resto debido a que la interacción resulta ser interpersonal entre los hombres que conforman una sociedad; ahora bien, derivado de los sistemas sociales y culturales se producen los sistemas de actividad humana.

Como lo señala Brian Wilson, “...un sistema de actividad humana puede describirse como un conjunto de subsistemas interactuante o como un conjunto de actividades interactuantes. Un subsistema no es diferente a un sistema excepto en términos del nivel de detalle y por lo tanto un subsistema puede redefinirse como un sistema...”⁵⁹ es necesario concebir que los sistemas que son realizados por los hombres para ejecutar ciertas actividades con un fin común, en estos sistemas

⁵⁸ Wilson, Brian, *op. cit.*, p. 42.

⁵⁹ *Ibidem.*, p. 44.

coexisten variados subsistemas, los cuales resultan ser más detallados o específicos respecto a sus tareas, de igual forma se pueden observar acciones llevadas a cabo por el mismo hombre; lo anterior implica que tanto las acciones como los subsistemas se relacionarán entre sí y en virtud de ellos se estará intentando llegar al objeto del sistema.

Por lo anterior es oportuno decir que el Sistema Nacional Anticorrupción entra en los sistemas de actividad humana, en el cual se encuentran relacionados diversos órganos y/o subsistemas (de los cuales hablaremos más adelante), órganos que se encuentran comunicados para llegar un fin común (como propiedad integrativa) que es el control de la corrupción.

CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

El marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción se integra a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como Convenciones Internacionales, Leyes (generales, locales y federales) y Códigos, ordenamientos que fundamentan nuevas Instituciones que lo conforman y a las preexistentes les otorga facultades respecto a la lucha contra la corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene su origen gracias a las exigencias de la sociedad mexicana y de la comunidad Internacional, ya que se ha atendido la voz ciudadana y se han suscrito diversas convenciones en contra de la corrupción, y que enuncio a continuación:

- 1) Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- 2) Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- 3) Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Tales Convenciones son antecedentes a la reforma del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mayo de 2015.

En virtud de la creación del Sistema se realizaron leyes reglamentarias, mismas que se tratarán en este capítulo, las cuales son:

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

Leyes, las mencionadas que corresponden normar y dirigir las instituciones que conforman dicho Sistema, o bien se reformaron.

I. TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ORIGINAL

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, originariamente se denominó “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, Título que va del artículo 108 al artículo 114, Título en el cual se tratan los siguientes temas⁶⁰:

Tipos de responsabilidades:

1) Delitos del orden común, de este tipo de delitos podían ser responsabilizados los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República y al Presidente únicamente por delitos graves del orden común.

Derivado de estos delitos se preveía que la Cámara de Diputados se constituiría como Gran Jurado decidiendo si fuese procedente o no un procedimiento en contra del funcionario, sin prejuzgar el delito, ya que en caso de negativa se podía proceder una vez que el funcionario dejara su puesto en el Gobierno, mas, si fuese procedente el funcionario se quedaría sin fuero.

2) Delitos oficiales, de este tipo de delitos se preveía que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República no gozaban del fuero a efecto de que la Cámara de Diputados se constituya como acusadora y la Cámara de Senadores como Gran Jurado.

⁶⁰ “Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
[03-05-2019].

En su caso se podía exigir al funcionario su responsabilidad, por ese tipo de delitos, en el periodo del ejercicio de su cargo y dentro del año después de concluido.

En este caso a los funcionarios condenados por estos tipos de delitos, no tendrían la posibilidad de obtener la gracia del indulto.

3) Faltas u omisiones en el ejercicio de sus funciones, derivado de estos podían ser responsabilizados los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República.

En su caso se podía exigir al funcionario su responsabilidad, por faltas u omisiones en el ejercicio de sus funciones, en el periodo del ejercicio de su cargo y dentro del año después de concluido.

4) Violaciones a la Constitución y leyes federales, en razón de las mismas serían responsables los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales.

5) Traición a la Patria, el Presidente de la República igualmente podría ser juzgado por traición a la patria mediante Juicio Político.

Ahora bien, respecto a las demandas en materia civil ningún funcionario contaba con fuero, el Congreso de la Unión debía de expedir una ley sobre la responsabilidad de los funcionarios y empleados del Estado, destacando que los ciudadanos contaban con la “acción popular” para los delitos que cometieran los funcionarios, ya sea del orden común u oficiales.

II. TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS REFORMA DE MAYO DEL AÑO 2015

En razón de las necesidades del país se reformó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶¹, reforma publicada en

⁶¹ “Cronología de Reformas de los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm [03-05-2019].

fecha 27 de mayo de 2015, por lo que actualmente se denomina “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”; de lo cual se puede apreciar tres temas a considerar en este apartado de la Constitución, a señalar:

- 1) Las responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 2) Las responsabilidades de los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.
- 3) La responsabilidad patrimonial del Estado.

Esta Reforma se llevó a cabo basándose en diversas iniciativas de distintos Grupos Parlamentarios del Congreso de la Unión a que se harán referencia a continuación⁶²:

- 1) Iniciativa de los Senadores Lisbeth Hernández Lecona y Pablo Escudero, quienes actuaron a nombre propio y a nombre de los Senadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, iniciativa con proyecto de decreto de reforma a los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 15 de noviembre de 2012.

⁶²*Cfr.* “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.” https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/223%20-%2027%20MAY%202015%20-%20Dictam-Rev.pdf [27/10/2018].

Cfr. “Exposición de Motivos de Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.”

https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/223%20-%2027%20MAY%202015%20-%20Exp-Motiv.pdf [27/10/2018].

- 2) Iniciativa del Senador Armando Ríos Piter, del Partido de la Revolución Democrática, iniciativa con proyecto de decreto de reforma a los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 20 de noviembre de 2012.
- 3) Iniciativa del Senador José María Martínez y Martínez, del Partido Acción Nacional, iniciativa con proyecto de decreto de reforma a los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 30 de enero de 2013.
- 4) Iniciativa de los Senadores Ernesto Javier Cordero Arroyo, María del Pilar Ortega Martínez, Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano y Salvador Vega Casillas, del Partido Acción Nacional, iniciativa con proyecto de decreto de reforma y adición de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 04 de abril de 2013.
- 5) La Mesa Directiva del Senado de la República rectificó el turno de las iniciativas de 15 y 20 de noviembre del año 2012 para homologarlas con las posteriores.
- 6) Iniciativa de la Diputada Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXII Legislatura, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 22, 41, 73, 76, 105, 107, 109, 111, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 23 de octubre de 2014.
- 7) Iniciativa de los Diputados y Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 04 de noviembre de 2014.
- 8) Iniciativa de la Diputada Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXII Legislatura, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 22, 41, 73, 76, 105, 107, 109, 111,

113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 11 de noviembre de 2014.

9) Iniciativa de los Diputados José Luís Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 25 de noviembre de 2014.

10) Iniciativa de los Diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 12 de febrero de 2015.

Iniciativas las anteriores, que se encaminan al Sistema Nacional Anticorrupción, ya que los legisladores de la LXII Legislatura buscaron combatir la corrupción con la creación de ese Sistema, más aún cuando la ciudadanía se vio inmersa en la implementación de éste, debido al parlamento abierto impulsado por organizaciones civiles y académicas.

Partidos tanto de “Izquierda” como de “Derecha” han visto la necesidad de realizar medidas para luchar contra la corrupción que está presente en México.

De las ya mencionadas iniciativas podemos observar que éstas fueron elaboradas desde el año 2012, y pasaron tres años en que se concretaran en la reforma de 27 de mayo de 2015, por lo que se pudieron sumar a ese esfuerzo propuestas de los Diputados en el 2014, sacándose del congelador legislativo el tema correspondiente a la lucha contra la corrupción.

Actualmente, en razón de la ya mencionada reforma de 27 de mayo del año 2015 se modificaron y adicionaron distintos preceptos al articulado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en especial los conformantes del Título Cuarto Constitucional denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas

Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, articulado que actualmente versa brevemente de lo siguiente⁶³:

1) Responsabilidades, a efecto de tener claridad a quienes se les podía hacer responsables por actos u omisión en sus funciones se reputan como servidores públicos los siguientes:

- Los representantes de elección popular,
- los miembros del Poder Judicial de la Federación,
- los funcionarios y empleados o toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión
- los funcionarios y empleados o toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión en la Administración Pública Federal, y
- los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos.

Asimismo, serán responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a las leyes locales y por el indebido manejo y/o aplicación de fondo y recursos de la federación los siguientes servidores públicos:

- Los titulares del poder ejecutivo de las entidades federativas,
- los Diputados Locales,
- los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales,
- los integrantes de los Consejos de las Judicaturas Locales,
- quienes integren los Ayuntamientos y Alcaldías,
- quienes sean parte de órganos autónomos conforme a las constituciones locales, y
- los demás servidores públicos locales.

⁶³ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf [24-03-2019].

Respecto al Presidente de la República únicamente podrá ser responsabilizado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Se encuentra prevista la obligación de los servidores públicos de rendir su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en los términos que determine la Ley, bajo protesta de decir verdad.

2) Tipos de procedimientos, conforme al Título Cuarto constitucional los servidores públicos, en razón de sus responsabilidades podrán ser sometidos a los siguientes procedimientos:

- Juicio político; Conforme al artículo 109 Constitucional el Juicio Político resulta procedente en contra de actos u omisiones de los servidores públicos que impliquen el perjuicio de los intereses públicos o del despacho de estos, Servidores públicos que se encuentran previstos en el artículo 110 de la Constitución y que se enlistan a continuación⁶⁴:

- a) los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión,
- b) los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- c) los Consejeros de la Judicatura Federal,
- d) los Secretarios de Despacho,
- e) el Fiscal General de la República,
- f) los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,
- g) el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral,
- h) los Magistrados del Tribunal Electoral,
- i) los integrantes de los órganos constitucionales autónomos,
- j) los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

⁶⁴ Los párrafos primero y segundo del artículo del que se extrae la información vertida en este trabajo se reformaron por última ocasión con motivo de la reforma política de la Ciudad De México el 29 de enero de 2016.

De igual manera, con fundamento en el artículo 110 constitucional, por medio de este procedimiento se declara procedente o no la investigación ulterior, conforme a las atribuciones que las legislaturas locales tengan respecto de violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el mal manejo de los recursos y fondos públicos, respecto de los siguientes servidores públicos:

- a) Los Ejecutivos de las Entidades Federativas,
- b) Diputados locales,
- c) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales,
- d) los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales,
- e) los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorguen autonomía,

El procedimiento se lleva de la siguiente forma: la Cámara de Diputados investigará al inculpado, con la audiencia de éste, posteriormente se hará la declaratoria de procedibilidad de acusación por mayoría absoluta del número de los miembros presentes en la sesión, la misma se efectuará ante la Cámara de Senadores, órgano el cual se erigirá como Jurado de Sentencia y aplicará la sanción correspondiente, en su caso, o la absolución del servidor público por resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión; las posibles sanciones son las siguientes:

- a) Destitución.
- b) Inhabilitación para fungir en el servicio público.

Conforme al artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio político únicamente se puede realizar durante el encargo del servidor público y al año siguiente de su término; una vez iniciado el procedimiento, se debe aplicar la sanción correspondiente dentro de un año.

- Procedimiento penal; Se aplicarán las leyes penales correspondientes (tanto sustantivas como adjetivas) a los servidores públicos que cometan algún tipo

de delito que se considere hecho de corrupción, como los previstos en el Código Penal Federal (el cual se verá más adelante en este capítulo).

Asimismo, en las leyes penales se preverá en qué casos se sancionará el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, cuando no puedan justificar la procedencia lícita del aumento en su patrimonio durante el tiempo que dure su encargo o con motivo de éste, por sí o por interpósita persona. Cuyas sanciones respecto de los bienes que se adquirieran o se conduzcan como dueños serán el decomiso, la privación de la propiedad de los mismos y las previstas en la ley, todo ello conforme al artículo 109, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, conforme al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requiere que la Cámara de Diputados declare la procedencia del procedimiento penal en contra de los siguientes servidores públicos:

- a) Diputados y Senadores al Congreso de la Unión,
- b) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- c) Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral,
- d) Consejeros de la Judicatura Federal,
- e) Secretarios de Despacho,
- f) Fiscal General de la República,
- g) Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral,

En el caso que se declare procedente la investigación penal en contra de alguno de los servidores públicos enunciados con anterioridad, quedará a disposición de las autoridades competentes; en caso negativo se suspenderá el procedimiento hasta que el servidor terminé su encargo, ya que la declaratoria no prejuzga la culpabilidad o no de éste.

Respecto de delitos federales posiblemente cometidos por servidores públicos locales, la declaratoria de procedencia de la Cámara de Diputados, será

comunicada a las Legislatura Locales para que procedan conforme a derecho respecto de los siguientes servidores:

- a) Los Ejecutivos de las Entidades Federativas,
- b) Diputados locales,
- c) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales,
- d) los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales,
- e) los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía,

En caso de que se separe al servidor público para proceder penalmente en su contra, y la sentencia es absolutoria, el mismo podrá continuar con sus funciones; por el contrario, si es condenado, a este no se le puede conceder el indulto previsto como facultad del Presidente de la República.

Por otra parte, si el servidor público se encuentre separado de sus funciones no requerirá declaratoria de procedencia, conforme al artículo 112 constitucional.

En relación al artículo 114 de la Constitución el plazo de prescripción para iniciar la investigación penal no será inferior a tres años, sin embargo la Ley determinará en específico cada plazo.

- Procedimiento administrativo; conforme al artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este procedimiento inicia debido a actos u omisiones en el empleo, cargo o comisión de los servidores públicos que afecten la legalidad, lealtad, honradez, eficacia e imparcialidad.

Por lo anterior se prevén dos tipos de faltas cometidas por servidores públicos, las faltas no graves y las graves, mismas que serán determinadas por la Ley correspondiente.

Para el caso de faltas graves éstas serán substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y por los Órganos Internos de Control, o, en su caso, por los homólogos de los Estados de la República, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa, Federal o local, según su competencia.

Respecto de las faltas administrativas no graves, éstas serán substanciadas y resueltas por los Órganos Internos de Control, los cuales tienen las facultades previstas en las leyes, a efecto de prevenir, investigar y/o corregir faltas e imponer sanciones en asuntos de su competencia, por lo que, igualmente, podrán presentar su denuncia por hechos posiblemente constitutivos de delitos, ante la Fiscalía Especializada contra la Corrupción correspondiente, así como revisar el ingreso, custodia, manejo, aplicación y egresos de los recursos públicos y de participaciones federales. Sanciones que pueden ser las siguientes:

- a) Amonestación,
- b) suspensión,
- c) destitución,
- d) inhabilitación, y
- e) sanciones económicas

Ahora bien, tanto personas físicas y morales, pueden ser responsables por faltas graves cometidas por servidores públicos, por lo que el Tribunal de Justicia Administrativa competente, de igual manera determinará la responsabilidad de estos, en el caso de ser condenados, se podrán sancionar económicamente con lo siguiente:

- a) inhabilitación para participar en licitaciones o adjudicaciones que impliquen adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, y
- b) al resarcimiento de los daños y perjuicios a la hacienda o a los entes locales.

En el caso de personas morales, en específico, serán sancionadas cuando las personas físicas que las representen actúen en nombre de la moral, en la comisión de alguna falta considerada como grave y por ella, la sociedad obtenga un beneficio, por lo que se aplicará lo siguiente:

- a) la suspensión de actividades,
- b) disolución o
- c) intervención en la sociedad.

Cualquier ciudadano podrá denunciar ante las autoridades competentes la comisión de faltas administrativas u hechos de corrupción, bajo su responsabilidad, ofreciendo los medios probatorios que considere adecuados para acreditar su denuncia.

Los plazos de prescripción de la investigación de las faltas administrativas se preverán en la legislación aplicable, pero los plazos de prescripción para faltas graves no serán inferiores a siete años, conforme a lo establecido en el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Responsabilidad patrimonial del Estado, el Estado está obligado a indemnizar a los particulares que se vean perjudicados en sus bienes y derechos debido a la actividad administrativa irregular objetiva y directa; por lo que respecta a las bases, límites y el procedimiento, estos se preverán en la legislación correspondiente.

III. CONVENCIONES EN MATERIA DE COMBATE CONTRA CORRUPCIÓN VIGENTES PARA EL ESTADO MEXICANO.

En materia de combate a la corrupción México ha firmado y ratificado el contenido de tres convenciones a saber:

- 1) la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA),
- 2) la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y
- 3) la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Mismas que tienen el propósito de que las naciones que las adopten tengan el propósito de combatir la corrupción y realicen acciones para tal efecto; en tal sentido las convenciones referidas se estudiarán a continuación.

1. *La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA)*

La primer Convención, aplicable en México, en materia de combate a la corrupción es la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), este instrumento fue firmado por el Estado mexicano el 29 de marzo de 1996, fecha en la cual fue adoptada por la OEA, misma que entró en vigor el 06 de marzo del año 1997; esta convención tiene dos claros propósitos a saber; el primero es la promoción de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar e –intentar— erradicar la corrupción, y el segundo de ellos es la cooperación entre los Estados americanos para lograr el primer propósito.⁶⁵

La estructura de este convenio es el siguiente:

Generalidades: que abarca los artículos I y II, que se refieren a las “Definiciones” y los “Propósitos”.

Medidas preventivas: de estas, trata el artículo III de esa Convención.

Aplicación: este apartado se observa en los artículos IV, V y XII del “Ámbito”, “Jurisdicción” y “Efectos del patrimonio” respectivamente.

Sustancia: es observable del artículo VI al IX, titulados “Actos de corrupción”, “Legislación interna”, “Soborno transnacional” y “Enriquecimiento ilícito”.

Notificación de ratificación: esto se encuentra en el artículo X de la Convención

Tipificación de delitos: este instrumento, en su artículo XI, titulado “Desarrollo progresivo” obliga a los Estados parte a tipificar hechos de corrupción en su legislación interna.

Cooperación internacional: la cooperación internacional se prevé en los artículos XIII, XIV, XV, XVI y XVII, que se llaman respectivamente de la siguiente forma: “Extradición”, “Asistencia y cooperación”, “Medidas sobre bienes”, “Secreto

⁶⁵ “Convención Interamericana contra la Corrupción.” http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf [24-03-2020]

bancario” y “Naturaleza del acto”; en estos se defina la cooperación y asistencia entre los países que se adhieran al convenio de análisis.

Sobre el convenio: en este apartado se consideran los artículos del XVIII al XXVIII, mismos que se denominan: “Autoridades centrales”, “Aplicación en el tiempo”, “Otros acuerdos o prácticas”, “Firma”, “Adhesión”, “Reservas”, “Entrada en vigor”, “Denuncia”, “Protocolos adicionales” y “Depósito del instrumento original”.

Este convenio es un importante antecedente internacional en la lucha contra la corrupción de la reforma de 27 de mayo de 2015, ya que es la primera convención en la materia firmada por el Estado mexicano, en la que se establece la obligación de los Estados miembro de tipificar conductas corruptas en las legislaciones internas, pero de igual manera busca prevenir los hechos de corrupción; buscando siempre la asistencia y cooperación internacional.

2. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Como otro antecedente internacional se encuentra la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, convención especializada en el hecho de corrupción de cohecho, misma que fue firmada por el Estado mexicano en 1997 y entró en vigor para éste el 26 de julio de 1999.⁶⁶

Esta Convención tiene como principio fundamental, combatir el cohecho por parte servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, para evitar ventajas del mercado internacional a base de dádivas o sobornos a

⁶⁶Cfr. “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.” https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf [24-03-2020].

dichas autoridades, ya que estos hechos afectan directamente al crecimiento económico de los países⁶⁷.

Como se hizo con la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, presento la estructura de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos a continuación⁶⁸:

Delito de cohecho: en esta sección se observan los artículos 1, 2 y 3 intitulados “El delito de cohecho de servidores públicos extranjeros.”, “Responsabilidad de las personas morales.” y “Sanciones”.

Proceso y aplicación de la convención: por lo que respecta a ello son observables en los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 nombrados “Jurisdicción”, “Aplicación de la ley”, “Lavado de dinero” y “Contabilidad”.

Cooperación internacional: de este tema se consideran los artículos 9 y 10, titulados “Ayuda jurídica recíproca” y “Extradición”.

Sobre el convenio: como última parte se encuentra el articulado que va del artículo 11 al 17, denominados “Autoridades responsables”, “Monitoreo y seguimiento”, “Firma y adhesión”, “Ratificación y depositario”, “Entrada en vigor”, “Reformas” y “Retirada”.

Es dable decir que un aspecto que se toma con relevancia en este convenio es la responsabilidad de las personas morales en la participación del delito de cohecho por lo que obliga a las partes a tomar las medidas necesarias para establecer esta responsabilidad.

3. *La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*

⁶⁷ Cfr. *Ibíd.*

⁶⁸ Cfr. *Ibíd.*

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, también conocida como Convención de Mérida, misma que tiene como origen la resolución 55/61 del 04 de diciembre del año 2000, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por la que se convoca la elaboración los términos para la negociación de dicha convención, términos que realizarían un grupo intergubernamental de expertos, en el que México estuvo presente.⁶⁹

El Estado mexicano participó vivamente en la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, ya que el fenómeno de la Corrupción es un tema bastante conocido en nuestro país, que se encuentra enraizado y lastima los sectores públicos y privados de éste, por lo que se busca implementar medidas para su combate ávidamente, una Convención obliga a tomar decisiones en el tema dentro del Estado y forma parte de la legislación positiva de éste, nos enmarca las cuestiones a tratar, genera elementos de fondo y procesales para la lucha en contra de la corrupción.

En el proceso de negociación, en fechas del 04 al 07 de diciembre del año 2001, en Buenos Aires, Argentina, se planteó la necesidad de agregar elementos sustantivos; la negociación culminó el 02 de octubre de 2003, por lo que México se ofreció como cede para la firma de dicho convenio, derivado de ello se acordó que México y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito llevaran a cabo la agenda para el seguimiento de la Convención de referencia y las actividades contra la corrupción, la firma de este instrumento se inició en diciembre de 2003 para entrar en vigor el 14 de diciembre de 2005.⁷⁰

La Convención se divide en ocho capítulos con un total de 71 artículos, estructura que se presenta a continuación⁷¹:

⁶⁹Cfr. Hernández Salmerón, Guillermo, 2006, "México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción" *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 78, octubre 2006, p. 125.

⁷⁰*Ibidem*. pp. 126 y 127.

⁷¹Cfr. "Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción". https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf [26-12-2018].

Capítulo I. Disposiciones generales: constante de los primeros cuatro artículos titulados: “Finalidad”, “Definiciones”, “Ámbito de aplicación” y “Protección de la soberanía”.

Capítulo II. Medidas preventivas: este se conforma del artículo 5° al 14, cuyas denominaciones son las siguientes: “Políticas y prácticas de prevención de la corrupción”, “Órganos u órganos de prevención de la corrupción”, “Sector público”, “Códigos de conducta para funcionarios públicos”, “Contratación pública y gestión de la hacienda pública”, “Información pública”, “Medidas relativas al poder judicial y al ministerio público”, “Sector privado”, “Participación de la sociedad”, “Medidas para prevenir el blanqueo de dinero”.

Capítulo III. Penalización y aplicación de la ley: el mismo se integra del artículo 15 al 42 nominados: “Soborno de funcionarios públicos nacionales”, “Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas”, “Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público”, “Tráfico de influencias”, “Abuso de funciones”, “Enriquecimiento ilícito”, “Soborno en el sector privado”, “Malversación o peculado de bienes en el sector privado”, “Blanqueo del producto del delito”, “Encubrimiento”, “Obstrucción de la justicia”, “Responsabilidad de las personas jurídicas”, “Participación y tentativa”, “Conocimiento, intención y propósito como elementos de un delito”, “Prescripción”, “Proceso, fallo y sanciones”, “Embargo preventivo, incautación y decomiso”, “Protección de testigos, peritos y víctimas”, “Protección de los denunciantes”, “Consecuencias de los actos de corrupción”, “Indemnización por daños y perjuicios”, “Autoridades especializadas”, “Cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley”, “Cooperación entre organismos nacionales”, “Cooperación entre los organismos nacionales y el sector privado”, “Secreto bancario”, “Antecedentes penales”, y “Jurisdicción”.

Capítulo IV. Cooperación internacional: este se encuentra del artículo 43 al 50, que se enuncian a continuación: “Cooperación internacional”, “Extradición”, “Traslado de personas condenadas a cumplir una pena”, “Asistencia judicial

recíproca”, “Remisión de actuaciones penales”, “Cooperación en materia de cumplimiento de la ley”, “Investigaciones conjuntas” y “Técnicas especiales de investigación”.

Capítulo V. Recuperación de activos: capítulo que se conforma del artículo 51 al 59, titulados de la siguiente manera: “Disposición general”, “Prevención y detección de transferencias del producto del delito”, “Medidas para la recuperación directa de bienes”, “Mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso”, “Cooperación internacional para fines de decomiso”, “Cooperación especial”, “Restitución y disposición de activos”, “Dependencia de inteligencia financiera” y “Acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales”.

Capítulo VI. Asistencia técnica e intercambio de información: este capítulo consta de los artículos 60, 61 y 62 titulados: “Capacitación técnica y asistencia técnica”, “Recopilación intercambio y análisis de información sobre la corrupción” y “Otras medidas: aplicación de la Convención mediante el desarrollo económico y la asistencia técnica”.

Capítulo VII. Mecanismos de aplicación: consistente de los artículos 63 y 64 denominados: “Conferencia de los Estados Parte en la Convención” y “Secretaría”.

Capítulo VIII. Disposiciones finales: mismo que se integra del artículo 65 al 71, nominados: “Aplicación de la Convención”, “Solución de controversias”, “Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión”, “Entrada en vigor”, “Enmienda”, “Denuncia” y “Depositario e idiomas”.

Esta convención contempla tanto la prevención como la sanción de los hechos de corrupción, en los sectores públicos y privados, reconociendo que este fenómeno no es privativo del ámbito público, tipifica conductas corruptas y genera mecanismos de cooperación nacional e internacional para la aplicación de la misma y contempla a la sociedad en la participación en la lucha contra la corrupción.

IV. LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA EN EL MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 25 DE MAYO DEL AÑO 2015

1. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es la Ley reglamentaria del artículo 113 constitucional; ésta Ley como lo señala su artículo 1° se encarga de establecer coordinación entre la Federación, los Estados, los municipios y las alcaldías correspondientes a la Ciudad de México, para que sus autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen tanto las faltas administrativas como los hechos de corrupción⁷², se trata de una ley que versa sobre la organización y distribución de tareas y facultades entre los órganos que integran el Sistema Nacional Anticorrupción.

El decreto por el cual se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción fue publicado el 18 de julio del año 2016 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor la mencionada Ley al día siguiente de su publicación —por lo dispuesto en el cuarto artículo transitorio del decreto referido—.

La Ley contiene 60 artículos, los cuales se dividen en cinco títulos subdivididos en capítulos, los cuales enlisto a continuación:

Título primero. Disposiciones generales.

-Capítulo I. Objeto de la Ley.

-Capítulo II. Principios que rigen el servicio público.

Título segundo. Del Sistema Nacional Anticorrupción.

-Capítulo I. Del objeto del Sistema Nacional Anticorrupción.

-Capítulo II. Del Comité Coordinador.

⁷²Cfr. “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Cámara de Diputados” <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> [26-12-2018]

-Capítulo III. Del Comité de Participación Ciudadana.

-Capítulo IV. De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

- Sección I. De su organización y funcionamiento.
- Sección II. De la Comisión Ejecutiva.
- Sección III. Del Secretario Técnico.

-Capítulo V. De los Sistemas Locales.

Título tercero. Del Sistema Nacional de Fiscalización.

-Capítulo único. De su integración y funcionamiento.

Título cuarto. Plataforma Digital Nacional.

-Capítulo único. De la Plataforma Digital Nacional.

Título quinto. De las recomendaciones del Comité Coordinador.

-Capítulo único. De las recomendaciones.

De la anterior Ley se desprende el Funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, por medio del Comité Coordinador, la Secretaría Ejecutiva, la Comisión Ejecutiva, la creación del Sistema Nacional de Fiscalización, la Plataforma Digital a cargo del Sistema, las funciones del Comité de Participación Ciudadana y de las Recomendaciones del Comité Coordinador, del que tratará el siguiente capítulo.

Se encuentran establecidos los requisitos y el procedimiento para formar parte del Comité de Participación Ciudadana, así como sus facultades.

Esta Ley, al ser de carácter general, establece el marco que deben apegar las legislaturas locales al momento de redactar de las leyes para sus Estados y municipios correspondientes.

Dicha Ley actualmente cuenta con a tres años de su expedición y entrada en vigor.

2. Ley General de Responsabilidades Administrativas

La Ley General de Responsabilidades Administrativas es la Ley reglamentaria de los artículos 108, 109 y 110 constitucionales, los cuales ya fueron tratados en páginas anteriores; esta Ley conforme a su artículo 1° se encarga de lo siguiente:

...distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.⁷³

En ese tenor podemos apreciar que esta Ley señala el modelo para las leyes locales de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

El decreto por el cual se expide la Ley General de Responsabilidades Administrativas fue publicado el 18 de julio del año 2016 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor la mencionada Ley al año siguiente de su publicación —por lo dispuesto en el tercer artículo transitorio del decreto referido—

La Ley contiene 229 artículos, los cuales se dividen en dos libros, los cuales se reparten en títulos, divididos en capítulos, por último, en secciones; mismos que señalo a continuación:

Libro Primero: Disposiciones Sustantivas.

Título Primero.

-Capítulo I. Objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la Ley.

-Capítulo II. Principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos.

⁷³Cfr. “Ley General de Responsabilidades Administrativas, Cámara de Diputados” http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf [24-03-2020].

-Capítulo III. Autoridades competentes para aplicar la presente Ley.

Título Segundo. Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas.

-Capítulo I. Mecanismos generales de prevención.

-Capítulo II. De la integridad de las personas morales.

-Capítulo III. De los instrumentos de rendición de cuentas.

- Sección Primera. Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

- Sección Segunda. De los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses.

- Sección Tercera. Plazos y mecanismos de registro al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

- Sección Cuarta. Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas.

- Sección Quinta. Del protocolo de actuación en contrataciones.

- Sección Sexta. De la declaración de intereses.

Título Tercero. De las Faltas Administrativas de los Servidores Públicos y Actos de Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves.

-Capítulo I. De las Faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos.

-Capítulo II. De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos.

-Capítulo III. De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

-Capítulo IV. De las Faltas de particulares en situación especial.

-Capítulo V. De la prescripción de la responsabilidad administrativa.

Título Cuarto. Sanciones.

-Capítulo I. Sanciones por faltas administrativas no graves.

-Capítulo II. Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves.

-Capítulo III. Sanciones por Faltas de particulares.

-Capítulo IV. Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares.

Libro Segundo: Disposiciones Adjetivas.

Título Primero. De la Investigación y Calificación de las Faltas Graves y No Graves.

-Capítulo I. Inicio de la investigación.

-Capítulo II. De la Investigación.

-Capítulo III. De la calificación de Faltas administrativas.

-Capítulo IV. Impugnación de la calificación de faltas no graves.

Título Segundo. Del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.

-Capítulo I. Disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa.

- Sección Primera. Principios, interrupción de la prescripción, partes y autorizaciones.
- Sección Segunda. Medios de apremio.
- Sección Tercera. Medidas cautelares.
- Sección Cuarta. De las pruebas.
- Sección Quinta. De las pruebas en particular.
- Sección Sexta. De los incidentes.
- Sección Séptima. De la acumulación.
- Sección Octava. De las notificaciones.

- Sección Novena. De los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa.

- Sección Décima. De la improcedencia y el sobreseimiento.
- Sección Décimo Primera. De las audiencias.
- Sección Décimo Segunda. De las actuaciones y resoluciones.

-Capítulo II. Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante las Secretarías y Órganos Internos de Control.

-Capítulo III. Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales.

- Sección Primera. De la revocación.
- Sección Segunda. De la Reclamación.
- Sección Tercera. De la Apelación.
- Sección Cuarta. De la Revisión.

-Capítulo IV. De la Ejecución.

- Sección Primera. Cumplimiento y ejecución de sanciones por Faltas administrativas no graves.
- Sección Segunda. Cumplimiento y ejecución de sanciones por Faltas administrativas graves y Faltas de particulares.

La división en libros de esta Ley se debe a que el primero de ellos es la parte sustantiva de la misma, en el que se tratan las generalidades, los medios de rendición de cuentas, la prevención de las faltas, las faltas administrativas y las sanciones.

En el apartado de rendición de cuentas se establece cuáles son los mecanismos por los cuales los servidores públicos generan datos a efecto de mantener claridad respecto de su patrimonio, obligaciones fiscales y los posibles intereses que tengan respecto de sus funciones, se establecen los sujetos

obligados, los términos y plazos para rendir sus declaraciones, y su actuación dentro de contrataciones públicas.

Posteriormente se tratan las faltas administrativas, su tipificación tanto de las consideradas como no graves y las graves, así como las faltas en las que pueden involucrarse particulares, así como los plazos de prescripción de las responsabilidades administrativas respecto de las faltas.

Una vez establecidos los supuestos en que se deben encontrar los servidores públicos, y en su caso, los particulares, para considerar la existencia de las faltas administrativas, se establecen las consecuencias de las mismas, es decir, se prevén las sanciones que se aplican en caso de que se actualice la comisión de alguna falta administrativa, considerada grave o no grave.

En el segundo libro se encuentra la parte adjetiva de la Ley, que se refiere a la investigación de las faltas correspondiente a las autoridades competentes, la calificación de la falta y el recurso de inconformidad respecto de la misma, de igual manera se prevén los procedimientos de resolución ante los Órganos Internos de Control y los Tribunales correspondientes, contemplando los siguientes recursos:

Revocación⁷⁴: el cual procede ante la resolución de faltas no graves emitidas por la Secretaría encargada del Control Interno respectiva o de los Órganos Internos de Control, interpuesta ante la autoridad que emitió dicha resolución en el término de quince días hábiles. El medio de Impugnación de la resolución de dicho recurso es el Juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal de Justicia Administrativa competente o el Tribunal que señalen las leyes locales.

Reclamación⁷⁵: La reclamación es el recurso que procede en contra de determinaciones emitidas por las autoridades substanciadoras o resolutoras, respecto de lo siguiente:

⁷⁴ Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 210, [24-03-2020].

⁷⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículos 213, 214 y 215, [24-03-2020].

- 1) Que admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba.
- 2) Desechen el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba.
- 3) Tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba.
- 4) Las que decreten el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa.
- 5) Nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa.
- 6) Aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

Este recurso deberá promoverse en el plazo de cinco días hábiles, computando el plazo al día siguiente en que haya surtido efectos la notificación de la resolución, se promoverá ante la misma autoridad que haya emitido el acto recurrido quien conocerá de este recurso; corriéndole traslado a la contraparte a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga.

Apelación: respecto a resoluciones de los Tribunales de Justicia Administrativa competente en el caso concreto, respecto de lo siguiente:

- 1) Determinen una sanción para servidores públicos o particulares respecto de faltas graves.
- 2) Determinen la inexistencia de responsabilidad administrativa respecto de servidores públicos o particulares.

Este recurso se promoverá por el responsable o tercero interesado, vertiendo los agravios correspondientes, ante el Tribunal que haya emitido el acto en el plazo de quince días, computándolo desde el día siguiente al que haya surtido efectos su notificación, en el caso de que exista alguna irregularidad en los requisitos establecidos en la Ley, se requerirá al promovente para que lo subsane en un plazo

de tres días, se dará vista a su contraparte a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga en un plazo de tres días.

Una vez hecho lo anterior la autoridad que conozca del recurso de Apelación resolverá en el plazo de tres días el mismo, privilegiando argumentos que ataquen el fondo de la resolución apelada y las que tengan que ver con la forma que haya impedido la adecuada defensa del recurrente.

La sentencia de apelación puede confirmar la resolución, o revocarla, en el caso de revocarla los servidores públicos se reintegrarán a sus funciones, exceptuando algunos casos previstos por la Ley.

Revisión⁷⁶: el recurso de revisión es procedente en contra de las resoluciones del Tribunal de Justicia Administrativa competente, mismo que se promoverá por la Secretaría de la Función Pública o sus homólogas de los Estados de la República, o los Órganos Internos de Control.

Este recurso se promoverá en el plazo de diez días hábiles computados desde el día siguiente al que haya surtido efectos su notificación, atendiendo los requisitos previstos para el Amparo Indirecto, en la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la resolución de la apelación no tendrá recurso alguno.

En el artículo tercero del decreto de 18 de julio del año 2015, se establece que en tanto no entre en vigor la Ley de estudio, en el presente capítulo, se continuaría en la aplicación de las Leyes de Responsabilidades Administrativas de la Federación y de las Entidades Federativas.

La primera reforma a la Ley General de Responsabilidades Administrativas se publicó en el Diario Oficial de la Federación en fecha 12 de abril del año 2019, por la cual se modificó la fracción IV del artículo 7º, asimismo se adicionó un

⁷⁶ Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículos 220 y 221, [24-03-2020].

segundo párrafo tanto para el artículo 52, como para el artículo 54 y se agregó el artículo 80 bis, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, determina la integración, organización, distribución y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción, en relación con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo esto se encuentra en el artículo 1° de tal Ley.

Cada Estado de la República contará con su respectivo Tribunal de Justicia Administrativa, con las funciones y normas que establezcan las legislaturas locales.

El decreto por el cual se expide la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue publicado el 18 de julio del año 2016 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor la mencionada Ley al día siguiente de su publicación –por lo dispuesto en el quinto artículo transitorio del decreto referido, con las salvedades que en el mismo se mencionan—.

La Ley contiene 70 artículos, los cuales se dividen en cuatro títulos, subdivididos en capítulos; mismos que señalo a continuación⁷⁷:

Título Primero. Disposiciones Generales.

-Capítulo I. Del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

-Capítulo II. De la competencia del Tribunal y los Conflictos de Intereses.

Título Segundo. Integración y Funcionamiento Del Tribunal.

-Capítulo I. De la Estructura.

-Capítulo II. De la Sala Superior.

⁷⁷ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf> [26-05-2019].

- Capítulo III. De los plenos y Secciones de la Sala Superior.
 - Capítulo IV. De las atribuciones del Pleno General.
 - Capítulo V. De las atribuciones del Pleno Jurisdiccional.
 - Capítulo VI. De las atribuciones de la Primera y Segunda Sección de la Sala Superior.
 - Capítulo VII. De las atribuciones de la Sección Tercera de la Sala Superior.
 - Capítulo VIII. De las atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración.
 - Capítulo IX. De las Salas Regionales Ordinarias, Auxiliares, Especializadas o Mixtas.
 - Capítulo X. De las Salas Regionales Ordinarias.
 - Capítulo XI. De las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas.
 - Capítulo XII. De las Salas Regionales Auxiliares.
- Título Tercero. Del Personal del Tribunal.
- Capítulo Único.
- Título Cuarto. De los Precedentes, Tesis y Jurisprudencia
- Capítulo Único.

Respecto a las normas establecidas en esta Ley, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente, respecto a faltas administrativas de servidores públicos y particulares, para conocer de lo siguiente:

Artículo 4. El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de

lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contraponen o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.⁷⁸

En tal sentido la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa establece la integración y funciones de este Tribunal, el cual es plenamente autónomo para emitir sus resoluciones de su competencia, con plena jurisdicción, como lo establece el artículo 1° de la referida Ley⁷⁹.

En el artículo quinto transitorio del decreto antes señalado, especifica que la actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa abroga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre del año 2007.

En el transitorio mencionado en el párrafo anterior, se establece que los procesos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley de estudio y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se continuarían tramitando conforme a las leyes abrogadas.

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

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación es reglamentaria de los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Ley se establecen funciones de la Auditoría Superior de la Federación, ente el cual conforma el Sistema Nacional Anticorrupción.

⁷⁸ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

⁷⁹ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 1o.

El decreto por el cual se expide la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fue publicado el 18 de julio del año 2016 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor la mencionada Ley al día siguiente de su publicación —por lo dispuesto en el primer artículo transitorio del decreto referido, con las salvedades que en los siguientes transitorios se mencionan—.

La Ley contiene 111 artículos, los cuales se dividen en ocho títulos, que se subdividen en capítulos; mismos que señalo a continuación⁸⁰:

Título Primero. Disposiciones Generales.

-Capítulo Único.

Título Segundo. De la Fiscalización de la Cuenta Pública.

-Capítulo I. De la Fiscalización de la Cuenta Pública.

-Capítulo II. Del contenido del Informe General y su análisis.

-Capítulo III. De los Informes Individuales.

-Capítulo IV. De las Acciones y Recomendaciones derivadas de la Fiscalización.

-Capítulo V. De la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública.

Título Tercero. De la fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares, así como de las participaciones federales.

-Capítulo I. De la Fiscalización del Gasto Federalizado.

-Capítulo II. De la Fiscalización de las Participaciones Federales.

-Capítulo III. De la Fiscalización Superior de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios que cuenten con Garantía del Gobierno

⁸⁰ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf> [26-05-2019].

Federal.

-Capítulo IV. De la Fiscalización del Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Título Cuarto. De la Fiscalización durante el Ejercicio Fiscal en Curso o de Ejercicios Anteriores.

Título Quinto. De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades.

-Capítulo I. De la Determinación de Daños y Perjuicios contra la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos.

-Capítulo II. Del Recurso de Reconsideración.

-Capítulo III. De la Prescripción de Responsabilidades.

Título Sexto. De las Funciones de la Cámara de Diputados en la Fiscalización de la Cuenta Pública.

-Capítulo Único. De la Comisión.

Título Séptimo. Organización de la Auditoría Superior de la Federación.

-Capítulo I. Integración y Organización.

-Capítulo II. De la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Título Octavo. De la Contraloría Social.

-Capítulo Único.

En el decreto por el cual se expide la Ley de estudio también reforma el artículo 49, párrafos primero, segundo y último, en conjunto con las fracciones III, IV y V, de la Ley de Coordinación Fiscal; y reforma el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, primer párrafo y la fracción V de éste; los cuales versan sobre las aportaciones federales en las entidades federativas, municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

Esta Ley, conforme a su artículo 1º, versa de la revisión y fiscalización de los siguientes rubros:

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.⁸¹

Lo anterior sirve para comprobar que los programas anuales del gobierno federal se cumplan y por tanto se observe el uso adecuado de los recursos públicos y de las participaciones federales, conforme a las leyes que versan sobre el ingreso y al presupuesto de egresos de la federación, así como para revisar el manejo, administración y uso de tales recursos con la información patrimonial, contable, financiera, presupuestaria y programática necesaria para la elaboración de la cuenta pública respecto del ejercicio fiscal que termine.⁸²

En esta Ley se regula la fiscalización de la cuenta pública⁸³, la cual empezará una vez que el ejercicio fiscal haya terminado y se haya aprobado el plan de

⁸¹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación Artículo 1º, [12-06-2019].

⁸² *Ibíd.*

⁸³ Ley General de Contabilidad Gubernamental http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf [20-09-2019]

Artículo 52.- Los estados financieros y demás información presupuestaria, programática y contable que emanen de los registros de los entes públicos, serán la base para la emisión de informes periódicos y para la formulación de la cuenta pública anual.

Los entes públicos deberán elaborar los estados de conformidad con las disposiciones normativas y técnicas que emanen de esta Ley o que emita el consejo.

Los estados correspondientes a los ingresos y gastos públicos presupuestarios se elaborarán sobre la base de devengado y, adicionalmente, se presentarán en flujo de efectivo.

Auditoría, por lo que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnará la cuenta pública a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; siendo posible para esta Institución recabar información de los entes públicos a auditar⁸⁴.

A las entidades fiscalizadas, la Auditoría Superior de la Federación les dará a conocer su correspondiente parte de los resultados finales y las observaciones preliminares de la revisión de la cuenta pública, a efecto de que presenten sus aclaraciones y justificaciones, por lo que la Auditoría estará en posibilidad de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones efectuadas.⁸⁵ La Auditoría tiene como termino el 20 de febrero del año siguiente al ejercicio fiscal auditado para rendir el Informe General a la Cámara de Diputados por medio de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, asimismo enviará una copia para el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y al Comité de Participación Ciudadana.⁸⁶

Artículo 53.- La cuenta pública del Gobierno Federal, que será formulada por la Secretaría de Hacienda, y las de las entidades federativas deberá atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y contendrá como mínimo:

I. Información contable, conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de esta Ley;

II. Información Presupuestaria, conforme a lo señalado en la fracción II del artículo 46 de esta Ley;

III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley;

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:

- a) Ingresos presupuestarios;
- b) Gastos presupuestarios;
- c) Postura Fiscal; d) Deuda pública, y

V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad

⁸⁴ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículos 6,9 y 16, [20-09-2019].

⁸⁵ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículo 20, [20-09-2019].

⁸⁶ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículo 33, [20-09-2019].

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación emitirá Informes Individuales los últimos días hábiles de los meses de junio y octubre y el 20 de febrero del año siguiente a que haya finalizado el ejercicio fiscal, mismos que serán remitidos a las entidades fiscalizadas para que envíen a la Auditoría la información y consideraciones que crean convenientes en un término de treinta días hábiles, con lo anterior la Auditoría podrá emitir los siguientes actos⁸⁷:

- 1) Solicitar información adicional,
- 2) Determinará la cantidad líquida por daños y perjuicios.
- 3) Informará un posible incumplimiento fiscal.
- 4) Emitirá un Informe de presunta responsabilidad administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa competente.
- 5) Promociones de responsabilidad administrativa ante los Órganos Internos de Control de las Entidades auditadas.
- 6) Denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada Contra la Corrupción.
- 7) Denuncia de Juicio Político.

También corresponde a la Auditoría Superior de la Federación emitir recomendaciones en los Informes Individuales, mas, antes de emitirlos se llevarán a cabo reuniones preliminares y finales, para que el personal de las Entidades junto con las áreas auditoras, puedan realizar las actas en las que se encuentren las recomendaciones con sus respectivos términos y mecanismos de atención, y en caso de que no lleguen a un acuerdo, la Auditoría podrá emitir la recomendaciones que considere conveniente.⁸⁸

Las entidades fiscalizadas darán contestación a las recomendaciones en un plazo de treinta días hábiles, por lo que la Auditoría se pronunciará en un plazo de ciento veinte días hábiles, de lo contrario, se tendrán por atendidas las acciones y

⁸⁷ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículos 35, 39 y 40 [20-09-2019].

⁸⁸ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículo 42, [20-09-2019].

recomendaciones, luego de ello enviará a la Cámara de Diputados un reporte final de las recomendaciones, en el plazo de treinta días hábiles.

Igualmente, dentro de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación emitir Informes específicos de la Cuenta Pública anterior de manera casuística conforme al artículo 22 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación analizará los Informes individuales, específicos y el Informe General, enviando los resultados a la Comisión de Presupuesto, así como a otras comisiones ordinarias a fin de que emitan su opinión, ello conforme al artículo 44 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para fiscalizar el Gasto Federalizado y las Participaciones Federales, como lo establece la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En la referida Ley, se otorga la facultad de la Auditoría para emitir multas a los titulares de las entidades fiscalizadas o autoridades requeridas que no auxilien a la misma, en sus requerimientos, siendo procedente el recurso de reconsideración, que se deberá promover ante la Autoridad que haya impuesto la multa a efecto de que se modifique, revoque, o es su caso, confirme la resolución impugnada; para el caso que se admita la Auditoría tendrá un plazo de sesenta días para emitir su resolución, o en su caso se prevendrá al promovente, para luego proceder conforme a derecho.⁸⁹

En la Ley que tratamos se contempla la organización de la Auditoría Superior de la Federación, así como la coordinación de sus actividades, la evaluación de la misma y la vigilancia que realiza la comisión respectiva de la Cámara de Diputados.

⁸⁹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículos del 75 al 77 [23-09-2019].

Esta Ley abroga la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, como lo establece el artículo tercero transitorio del decreto de 18 de julio del año 2015 por el que se expide la referida Ley.

En el artículo segundo transitorio refiere a que todo lo preceptuado en dicha Ley que tenga relación con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; entraría en vigor hasta que lo hagan aquellas.

CAPÍTULO 3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Para comprender como funciona la participación ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción es imprescindible el estudio del funcionamiento de este Sistema, tema al que me avocaré en este Capítulo.

I. ÓRGANOS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Como se precisó en el capítulo primero, un sistema se compone de elementos, mismos que se relacionan entre sí para llegar a un determinado fin⁹⁰, por tanto, el Sistema Nacional Anticorrupción, atendiendo a su naturaleza, cuenta con diversos órganos que la conforman, los cuales deben de relacionarse entre ellos para su funcionamiento con el propósito de llegar a una meta común.

En tal sentido, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la integración del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que a continuación lo cito en su parte conducente:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

[...] ⁹¹

A la luz del citado artículo, los elementos del Sistema de estudio son las autoridades de los tres órdenes de gobierno, cuyas tareas son: la prevención, detección y sanción de responsabilidades (faltas) administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

⁹⁰ *Vid. Supra.* pp. 28-31.

⁹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113, [24-03-2020].

Respecto a lo referido *supra* líneas, en la Ley reglamentaria del artículo en comento, es decir, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en su artículo 7º, se contemplan los órganos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que transcribo el referido precepto en su literalidad:

Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:

- 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.⁹²

Este Sistema tiene la característica de que sus integrantes son tanto Servidores Públicos y Ciudadanos que actúan mano a mano en el combate a la corrupción, esto es, que, participan tanto, titulares de diversas instituciones de gobierno en la calidad de servidores públicos, así como ciudadanos independientes que se unen en órganos que se estudiarán *infra* párrafos.

1. *Comité Coordinador*

El Comité Coordinador, tiene como fundamento el artículo 113, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual cito a continuación:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

- I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del

⁹² Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 7o [01-02-2019].

organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;⁹³

Lo que podemos observar de la anterior transcripción es que el Comité Coordinador tiene como principal propósito establecer una relación entre instituciones, cuyas funciones son la prevención, detección y sanción, tanto de faltas administrativas como hechos de corrupción, e instituciones que sus tareas son las de fiscalizar y controlar recursos públicos, en tal sentido se conforma con el siguiente personal:

- 1) El Titular de la Auditoría Superior de la Federación,
- 2) el Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción,
- 3) el Titular de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno (Secretaría de la Función Pública),
- 4) por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,
- 5) el Presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución (Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales),
- 6) un representante del Consejo de la Judicatura Federal y
- 7) un representante del Comité de Participación Ciudadana.

Todos los entes mencionados tienen funciones que implican el combate a la corrupción, así como de investigación y sanción de faltas administrativas, y es importante resaltar la importancia de la participación ciudadana tomado en cuenta la necesidad de que el pueblo se vea inmerso en los mencionados temas, a efecto de que sea el pueblo quien funja una actividad de vigilancia y legitime el Sistema.

Ahora bien, este órgano, es decir, el Comité Coordinador, del Sistema Nacional Anticorrupción tiene las facultades que se encuentran establecidas en el

⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113 [24-03-2020].

mismo artículo 113 Constitucional, en su fracción III, las cuales refiero de manera sucinta a continuación:

- 1) Establecer mecanismos de Coordinación con los Sistemas Locales,
- 2) Realizar el diseño y promoción de políticas anticorrupción,
- 3) Determinar herramientas de información respecto a los temas relacionados a la corrupción, en los tres órdenes de gobierno.
- 4) Determinar las bases para la coordinación de las autoridades en materia de fiscalización y control de recursos públicos de los tres órdenes de gobierno.
- 5) Realizar anualmente un informe de resultados del Sistema, del cual podrá hacer recomendaciones no vinculantes a las autoridades que hayan tenido cierta irregularidad.

En tal sentido, podemos observar, que como su nombre lo señala, el Comité de Coordinador, se encarga de coordinar las diversas instituciones que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción, al igual que realizar el diseño y promoción de políticas anticorrupción, el establecimiento de herramientas de información sobre los siguientes temas: fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en los tres órdenes de gobierno; y finalmente este Comité elaborará un informe de resultados en el cual, si es el caso, emitirá recomendaciones no vinculantes a las autoridades, para prevenir faltas administrativas y hechos de corrupción.

Como se dijo previamente, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es la Ley reglamentaria del artículo 113 Constitucional, por lo que en esta se establecen facultades al Comité Coordinador, en su artículo 9^o⁹⁴, mismas que guardan estrecha relación con las determinadas en nuestra Constitución Política, y que enuncio brevemente adelante:

- 1) Realizará su programa anual de trabajo;

⁹⁴Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 9^o, [01-02-2019].

- 2) Para la coordinación de los integrantes del Sistema establecerá bases y principios;
- 3) Llevará a cabo la política nacional en materia anticorrupción su aprobación y promoción, su evaluación, en su caso, modificación;
- 4) Respecto a la evaluación de la política nacional, antes mencionada, aprobará la metodología de los indicadores necesarios, de la cual se hará cargo la Secretaría Ejecutiva;
- 5) De los resultados de la evaluación realizará las modificaciones a las políticas integrales;
- 6) De los entes públicos solicitará informes del cumplimiento a las políticas nacional e integrales, así como datos conforme a los indicadores aprobados;
- 7) Respecto de las autoridades fiscalizadoras, de control y de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, determinará e instrumentará sus mecanismos, bases y principios;
- 8) Con base a las evaluaciones hechas, emitirá el informe anual de resultados de las funciones de este órgano y de la aplicación de las políticas, mismo que será aprobado por la mayoría de los integrantes del Comité;
- 9) Emitirá de recomendaciones no vinculantes a las autoridades a fin de que fortalezcan su institución en relación con las faltas administrativas y hechos de corrupción; recomendaciones a las que dará seguimiento;
- 10) En relación con los Sistemas Locales, establecerá mecanismos de coordinación;
- 11) Determinará herramientas para el suministro, intercambio sistematización y actualización de la información respecto a los temas relacionados a la corrupción, en los tres órdenes de gobierno;
- 12) A efecto de llevar a cabo las tareas del Comité, integrará y conectará sistemas electrónicos a través de una Plataforma Digital con la información necesaria;

- 13) Para que las autoridades competentes en materia de corrupción y faltas administrativas tengan acceso a diversos sistemas informáticos del mismo⁹⁵ elaborará una Plataforma Digital Nacional;
- 14) Con el propósito de que se cumpla con en el fin del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará a cabo convenios de concertación, colaboración y coordinación;
- 15) A fin de que los Órganos Internos de Control y entidades de fiscalización puedan acceder a la información concerniente a faltas administrativas y hechos de corrupción en los que se encuentre involucrados recursos económicos, se promoverán lineamientos y convenios de cooperación con autoridades financieras y fiscales;
- 16) En razón de que las autoridades competentes en los ámbitos de anticorrupción, de fiscalización y de control de recursos públicos, se establecerá las medidas necesarias para que ellas puedan acceder a la información de los sistemas de la Plataforma Digital.
- 17) Participará en la cooperación internacional en la lucha en contra de la corrupción; y
- 18) Las demás que sean señaladas en la Ley.

Relacionando lo anterior con lo estudiado en el primer capítulo, se puede observar que el Comité Coordinador además de agrupar a las instituciones

⁹⁵Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 49 [01-02-2019]. La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;

II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;

III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;

IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;

V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y

VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

mencionadas, este sirve como el medio de comunicación de las mismas —en específico por medio de la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional— ya que la principal función del Comité, es precisamente la de coordinar.

A. Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción es un órgano de apoyo al Comité Coordinador especialmente en asistencia técnica, así como para obtener los insumos necesarios para las actividades del Comité, para ello tiene el carácter de descentralizado, con autonomía técnica y de gestión, asimismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismo que tampoco se encuentra sectorizado.⁹⁶

En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en el artículo 28, se prevé la integración de la Secretaría Ejecutiva la cual se compone de los miembros del Comité Coordinador, siendo igualmente presidida por el Presidente de la Comité de Participación Ciudadana.

La Secretaría Ejecutiva cuenta con una Comisión Ejecutiva, integrada por el Secretario Técnico y por los miembros del Comité de Participación Ciudadana, salvo el Presidente en turno, esta Comisión funciona para proveer al Comité Coordinador de insumos técnicos a través de la elaboración de proyectos respecto de las tareas previstas en el artículo 9°* de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, proyectos que serán sometidos a la valoración del Comité Coordinador.⁹⁷

⁹⁶ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículos 23 y 24, [01-02-2019].

* En el artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción prevé en qué temas la Comisión Ejecutiva realizará las propuestas que serán sometidas a aprobación del comité Coordinador, destacando que las mismas se encuentran relacionadas con las fracciones III, IV, V, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 9° de dicha Ley, descritas en los puntos 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 y 11, que se encuentran en las páginas 4, 5 y 6 de este trabajo de Investigación.

⁹⁷ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículos 30 y 31, [20-02-2019]

Ahora bien, el Secretario Técnico, asume el cargo de Secretario en las asambleas del Comité Coordinador, asambleas en las cuales se consideran y en su caso aprueban los proyectos planteados por la Comisión Ejecutiva.

2. Comité de Participación Ciudadana

El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción tiene su fundamento en el artículo 113 Constitucional, en su fracción II, el cual cito en su literalidad a continuación:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno 6s competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

[...]

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

[...] ⁹⁸

De lo anterior podemos observar dos requisitos básicos para formar parte de tal Comité:

- 1) Ser ciudadano mexicano, y
- 2) Haber “destacado” en materias de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.

Ahora bien, en la Constitución nos señala que la designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana se llevará a cabo conforme a la Ley, nos remitiremos a la ya mencionada Ley General del Sistema Nacional

⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113, [20-02-2019]

Anticorrupción en la que se determina el proceso de designación en su artículo 18⁹⁹, el cual establece que el Senado creará un Comité de Selección a partir de la opinión de instituciones de educación superior e investigación, quienes nombrarán cinco miembros y de organizaciones civiles con conocimiento de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción, quienes elegirán a cuatro miembros.

En principio los integrantes del Comité, como lo ordena el artículo 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción deberán cumplir con requisitos previstos en el artículo 34 de la misma Ley, requisitos que son aplicables a quien pueda ser designado como Secretario Técnico.

Este Comité de Selección llevará a cabo el proceso de selección empezando con el registro de postulantes, luego se hará pública la lista de aspirantes, posteriormente se realizarán audiencias a los aspirantes, para que finalmente, se designe al nuevo miembro del Comité de Participación Ciudadana por mayoría de votos en sesión pública del Comité Seleccionador.

Asimismo, en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁰⁰ se establecen las siguientes atribuciones del Comité de Participación Ciudadana:

- 1) Establecerá sus normas internas.
- 2) En principio, formulará un programa anual y posteriormente realizará el informe anual.
- 3) Participará conforme a la Ley, en la Comisión Ejecutiva.
- 4) Por conducto del Secretario Técnico podrá acceder a la Información que se genere por el Sistema Nacional Anticorrupción.
- 5) Emitirá su opinión respecto de la política nacional y las políticas integrales.
- 6) Realizara propuestas al Comité Coordinador respecto de lo siguiente:

⁹⁹ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 18, [22-02-2019].

¹⁰⁰ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 21, [22-02-2019].

- Proyectos de coordinación entre instituciones y entre gobiernos en las materias de fiscalización, control de recursos públicos y sobre faltas administrativas y hechos de corrupción, su prevención y control.
 - Formas de mejorar la Plataforma Digital.
 - Mejoras en los medios y técnicas de intercambio de información de diversas instituciones.
 - Mejoras en medios, formas y mecanismos sobre la operación del sistema de denuncia y queja electrónicas.
- 7) Propondrá mecanismos de participación ciudadana en la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la denuncia de estos hechos.
 - 8) Registrará organizaciones de la sociedad civil, quienes colaboren con el propio Comité, a fin de establecer una red con estas organizaciones.
 - 9) Respecto a la medición de la corrupción y la evaluación del cumplimiento de metas de las políticas, así como de los programas del Sistema Nacional Anticorrupción opinará y propondrá indicadores y métodos de medición.
 - 10) Para la integración de la sociedad común, la academia y diversos grupos de ciudadanos propondrá los mecanismos para lograrlo.
 - 11) A efecto de recibir las peticiones, solicitudes y denuncias de la sociedad hacia la Auditoría Superior de la Federación u otros órganos fiscalizadores, del orden local, propondrá los procedimientos y requisitos.
 - 12) En relación al programa anual del Comité Coordinador, emitirá su opinión.
 - 13) Para el informe anual del Comité Coordinador hará las observaciones que se crean convenientes.
 - 14) Propondrá recomendaciones no vinculantes para servidores públicos, al Comité Coordinador.
 - 15) Efectuará investigaciones o estudios con las instituciones correspondientes sobre las políticas públicas relacionadas con faltas administrativas y hechos de corrupción, su prevención detección y combate.
 - 16) Proseguir la funcionalidad del Sistema Nacional Anticorrupción.
 - 17) Facilitará el procedimiento de controlaría social.

Con este Comité se realiza la importancia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción ya que es el pueblo mismo quien es el soberano del estado mexicano, por tanto, la actividad de vigilancia con los detentadores del poder es fundamental como ejercicio de los derechos de los mismos ciudadanos.

Actualmente el Comité de Participación Ciudadana está compuesto por los siguientes miembros:

- María Rosa Cruz Lesbros (Presidenta),
- Alfonso Hernández Valdez y
- Jorge Alberto Alatorre Flores.

3. Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización

En la Ley Reglamentaria del artículo 113 Constitucional, en su numeral 7 se establecen los órganos que integran el Sistema Nacional Anticorrupción, de los cuales se encuentra el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, como se puede observar en el artículo que a continuación cito:

Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:
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.¹⁰¹

Ante la cita previamente realizada, es importante conocer qué es el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, quiénes forman parte de este Comité, cuál es su objeto y cuáles son sus principales tareas en la lucha contra la corrupción.

Para contestar las anteriores interrogantes es necesario visualizar el Sistema Nacional de Fiscalización, el cual tiene como fundamento la propia Ley General del

¹⁰¹ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción Artículo 7º, [22-02-2019].

Sistema Nacional Anticorrupción, en la que se encuentra prevista su integración, como se puede observar en artículo 37 de la Ley¹⁰², con las siguientes instituciones:

- 1) La Auditoría Superior de la Federación,
- 2) La Secretaría de la Función Pública,
- 3) Las entidades de fiscalización superiores locales, y
- 4) Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Como podemos ver, tanto la Auditoría Superior de la Federación como la Secretaría de la Función Pública, participan, igualmente, en este Sistema de Fiscalización, así como sus respectivos homólogos de las entidades federativas.

Este Sistema tiene como objeto la coordinación de sus integrantes para lograr avanzar en la fiscalización de recursos públicos a base del intercambio de información, ideas y experiencias con los miembros de este Sistema¹⁰³.

La coordinación de los órganos fiscalizadores del Estado implica la necesaria identificación de los movimientos y usos de los recursos del Estado, para evitar el abuso de las facultades de los servidores públicos para hacerse de ganancias ilícitas a costa del pueblo.

Los legisladores y la ciudadanía creyeron oportuna la creación de un Sistema de Fiscalización a nivel nacional a efecto de que sus integrantes se comunicaran entre ellos para así mejorar mutuamente, por medio de experiencias e información compartida.

Ahora bien en el ámbito del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización se verá representado mediante el Comité Rector ya mencionado en este capítulo, Comité el cual participará en el diseño de políticas públicas en materia de fiscalización así como en su aprobación y promoción; se

¹⁰² Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción Artículo 37, [22-02-2019].

¹⁰³ Cfr. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 37, [22-02-2019].

coordinará con los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, con quienes intercambiará información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, ya que son los ámbitos de competencia de sus integrantes¹⁰⁴.

Al igual que los otros órganos del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización participará en la creación de políticas públicas, esto es relevante en el sentido de que gracias a éste se pueden llegar a obtener políticas que abarquen la imperiosa necesidad de una auditoría transparente, independiente e imparcial, con la que se puedan detectar hechos de corrupción, así como su pronto y oportuno castigo, y por tanto prevenir futuros hechos e incluso disuadir estas conductas.

El Sistema Nacional de Fiscalización, en la lucha contra la corrupción, tiene como tareas¹⁰⁵ las siguientes:

- 1) Definir su programa anual con base a las áreas comunes de auditoría y la fiscalización de sus integrantes,
- 2) propondrán mejoras a la legislación que regula su actuar y
- 3) observarán un marco de criterios para prevenir, disuadir y detener hechos de corrupción, fomentando la transparencia y la rendición de cuentas.

En su ámbito de competencia los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, al conocer mejor que nadie la legislación que les aplica, también saben de sus puntos débiles los cuales, para el combate a la corrupción, deben de plantear su mejora a fin de fortalecer sus instituciones; asimismo, para su actuar en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como en sus respectivas tareas, tienen la obligación de observar criterios para prevenir, disuadir y detener hechos de corrupción.

¹⁰⁴Cfr. de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 40, [22-02-2019].

¹⁰⁵Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 45, [03-03-2019].

4. Sistemas Anticorrupción Locales

Los Sistemas Locales Anticorrupción tienen como propósito que dentro de cada Estado de la República mexicana se prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción con base a la soberanía de cada uno de ellos derivado del Sistema Federal que adoptó el Estado Mexicano en su Constitución.

Para entender por qué existen los Sistemas Anticorrupción Locales es necesario estudiar el federalismo el cual “...se debe entender como la relación de dos órdenes de Gobierno: la federación y los Estados, dejando el régimen interior a los Estados a la consideración de cada uno, salvo la forma de integración que será con base al Municipio libre.”¹⁰⁶, el sistema Federal implica que los Estados que conforman la Federación tienen la facultad de definir su régimen interior, mientras se relacionan con los demás integrantes del país que conforman y con el gobierno general.

Derivado del federalismo que se observa en México, a pesar de que se encuentra centralizado por la costumbre y la idiosincrasia mexicana, se puede apreciar el sistema de distribución de competencias legislativas de la Federación y de los Estados que la conforman, en principio la competencia legislativa se divide por materia y por territorio, considerando que la materia es la realidad del país en el que se necesita la actuación del poder público y el territorio es el espacio geográfico en el que el poder público tiene facultad de actuación¹⁰⁷.

En atención a lo anterior, la competencia legislativa por materias tiene a su vez una sub clasificación que atiende, principalmente, la injerencia de los Estados y del Gobierno Federal; esta sub clasificación¹⁰⁸ considera lo siguiente:

¹⁰⁶ Casanueva Reguart, Sergio E., *Derecho administrativo integral*, México, Porrúa, 2011, p. 178.

¹⁰⁷ Cfr. Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 63.

¹⁰⁸ Cfr. *Ibidem.* p. 64 y 65

- 1) Competencia Exclusiva, se trata de aquellas materias, que, por su relevancia, solo puede legislar el Congreso de la Unión, como lo establece el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Competencia Concurrente, en este caso tanto la Federación como los Estados pueden reglamentar ciertas materias, a tal efecto el Congreso de la Unión emite leyes de carácter general que conducen la legislación local, sin que ello implique el sometimiento de los Estados a la Federación, ya que se busca el equilibrio entre ambos para obtener resultados favorables para estos órdenes de gobierno.
- 3) Competencia Coexistente, las materias que se encuentran en este apartado tanto la Federación como los Estados tienen posibilidad de legislar respecto a estas, de manera tal que existen leyes Federales y locales aplicables en la misma línea de tiempo en diferentes ámbitos de aplicación.
- 4) Competencia implícita, esta versa sobre las materias de competencia exclusiva para la Federación, ya que de cualquier de estas, el Gobierno federal tiene la competencia de elaborar la reglamentación necesaria para su aplicación.
- 5) Competencia exclusiva de los Estados, en tal sentido, las materias que no sean reservadas para el Congreso de la Unión se entenderán exclusivas para los Estados.

El federalismo que se observa en nuestro país tiene como factor principal que los Estados que lo conforman tienen facultades legislativas sobre ciertas materias, algunas de ellas de manera exclusiva, mientras que de otras materias no tienen facultades para legislar, realizando tal función el Congreso de la Unión; sin embargo tratándose de la responsabilidad de servidores públicos y el combate en contra de la corrupción, al ser de competencia concurrente, los Estados conforme a los artículos 113, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, tienen la obligación de crear las leyes correspondientes, conforme al marco jurídico establecido; artículos los referidos que cito a continuación:

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

[...]

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.¹⁰⁹

De la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:

I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional;

II. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;

III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;

IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;

V. Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional;

VI. La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana, y

VII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como

¹⁰⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113, [24-03-2020].

mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.¹¹⁰

En virtud de la legislación citada, podemos concluir que los Estados deben crear las siguientes leyes:

- “1) Ley del Sistema Local Anticorrupción
- 2) Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal
- 3) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Estatal
- 4) Ley Orgánica de la Fiscalía General Estatal
- 5) Ley Orgánica del Tribunal Contencioso
- 6) Código Penal Estatal
- 7) Ley de Responsabilidades Administrativas.”¹¹¹

Por tanto, cada Congreso, de los Estados de la República Mexicana, está facultado en la creación de las leyes anteriores observando el modelo que establecen las Leyes Generales, en la materia, emitidas por el Congreso de la Unión.

5. Entidades que conforman el Comité Coordinador

Las entidades que conforman el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción ya fueron señaladas *supra* líneas, sin embargo, en este apartado se estudiarán en su individualidad cada una de esas instituciones, para conocer las funciones de éstas en el combate a la corrupción.

A. Auditoría Superior de la Federación

La Cámara de Diputados tiene la facultad de revisar la cuenta pública con el fin de evaluar los resultados de la gestión financiera, así como para ratificar si tal gestión se ajustó al presupuesto de egresos de cierto ejercicio y para verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas de gobierno.¹¹²

¹¹⁰ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 36 [05-03-2019].

¹¹¹ “Metodología” <http://sna.org.mx/2018/06211105/> [16-02-2019].

¹¹² Cfr. Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A efecto de llevar a cabo la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se valdrá de la Auditoría Superior de la Federación, la cual es un órgano con autonomía técnica y de gestión, que se encarga de realizar la fiscalización de los ingresos, egresos y deuda pública, así como las garantías sobre los empréstitos a cargo de la Federación, el manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, y de igual manera, efectuará las auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas de acciones.

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación tienen su fundamento principal en el artículo 79 Constitucional, mas, también en el artículo 73, fracción XXIV, mismo que ordena que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen tanto la organización como las facultades del órgano en estudio, por tal razón se creó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*.

En virtud de la función fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación, ésta elaborará y entregará a la Cámara de Diputados lo siguiente¹¹³:

- 1) Informes Individuales de Auditoría y
- 2) el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la República.

Los mencionados instrumentos contendrán las observaciones que se realicen a las instituciones y entidades fiscalizadas, así como las justificaciones y aclaraciones que ellas hagan respecto a las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación.

En razón de lo anterior, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación prevé en su contenido, los siguientes capítulos: Capítulo II “Del contenido del Informe General y su análisis” y Capítulo III “De los Informes Individuales”.

**Vid. Supra*, pp.63-69.

¹¹³*Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 79, fracción II, [24-03-2020].

De igual forma la Auditoría Superior de la Federación tendrá la facultad de investigar actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, por lo que a partir de ello podrá promover en conjunto con el Órgano Interno de Control, que corresponda, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción las acciones pertinentes para las sanciones que correspondan a los Servidores Públicos Federales. En razón de lo anterior, podrá recurrir las determinaciones conforme a los derechos de las víctimas u ofendidos y al artículo 104 constitucional.¹¹⁴

Actualmente el Titular de la Auditoría Superior de la Federación es el Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, quien fue designado por mayoría de votos de la Cámara de Diputados en la Sesión Ordinaria de fecha 15 de marzo del año 2018¹¹⁵, para iniciar sus funciones desde ese día hasta el 14 de marzo del año 2026, el Decreto concerniente a dicha designación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de marzo del año 2018.

B. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Actualmente los hechos de corrupción, es decir, delitos cometidos por servidores públicos son investigados por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción que forma parte de la Fiscalía General de la República.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102, establece la existencia de la Fiscalía General de la República, que sustituye a la Procuraduría General de la República en el marco de la reforma publicada en fecha 10 de febrero de 2014, esta Fiscalía llevará a cabo la función del Ministerio Público Federal como órgano público autónomo con personalidad y patrimonio propios, y fue hasta el 20 de diciembre del año 2018 cuando se publicó en el Diario Oficial de

¹¹⁴Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 79, fracción III, y 109, [24-03-2020].

¹¹⁵Cfr. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del jueves 15 de marzo de 2018, <http://cronica.diputados.gob.mx/> [28-02-2019].

la Federación la Declaratoria de la Entrada en Vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía.

En la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República¹¹⁶ se encuentra prevista la estructura de esta institución, en ella se comprende la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y regula las facultades que tiene dicha Fiscalía como la prevención, investigación y persecución de los delitos que cometen los servidores públicos.

Los delitos cometidos por servidores públicos se encuentran tipificados en el Título Décimo del Código Penal Federal Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, mismo que fue reformado mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación en fecha 18 de julio de 2016, en el Título¹¹⁷ de referencia se tipifican los siguientes delitos:

- 1) Ejercicio ilícito de servicio público,
- 2) Abuso de autoridad,
- 3) Coalición de servidores públicos,
- 4) Uso ilícito de atribuciones y facultades,
- 5) Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos,
- 6) Concusión,
- 7) Intimidación,
- 8) Ejercicio abusivo de funciones,
- 9) Tráfico de Influencia,
- 10) Cohecho,
- 11) Cohecho a servidores públicos extranjeros,
- 12) Peculado, y

¹¹⁶ La Ley Orgánica de Fiscalía General de la República fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 14 de diciembre del año 2018 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_201218.pdf [20-02-2019].

¹¹⁷ Cfr. Código Penal Federal, Título Décimo del http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_240120.pdf [24-03-2020].

13) Enriquecimiento Ilícito.

Además de prevenir, investigar y perseguir los delitos que cometen los servidores públicos, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, a través de su Titular participará en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, entregando un informe de sus actividades y resultados ante el Senado.

Por lo que respecta al nombramiento de la primer Fiscal Anticorrupción es importante explicar que el Fiscal General de la República, el Dr. Alejandro Gertz Manero, fue elegido por mayoría del Senado el día 18 de enero del año 2019¹¹⁸, y éste nombró a María de la Luz Mijangos Borja, como la Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción ante el Senado de la República el 08 de febrero del año 2019¹¹⁹, por lo que esta Cámara remitió dicho comunicado a la Comisión de Justicia, para los efectos correspondientes.

La Fiscalía General de la República, con la autonomía que le fue otorgada, se deslinda de la dependencia al Ejecutivo Federal, con lo que se pretende que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ejerza de manera imparcial las actuaciones correspondientes a investigar los hechos de corrupción ya señalados.

C. Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública (tiene como función el Control Interno de las dependencias de la Administración Pública Federal) forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, ya que se encuentra dentro de las facultades del Presidente de la República nombrar y remover a los Secretarios de Estado libremente, como lo establecen los artículos 89 y 90 Constitucionales.

¹¹⁸Cfr. Gaceta del Senado
http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/88629 [05-03-2019].

¹¹⁹Cfr. Diario De Los Debates De La Cámara De Senadores Del Congreso De Los Estados Unidos Mexicanos, LXIV Legislatura, AÑO I, Segundo Periodo Ordinario, Sesión Número 3
http://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/1/SPO/PDF-WEB/SPO_No3_8-FEB-2019.pdf p.285 [05-03-2019].

En tal sentido el Doctor Sergio R. Márquez Rábago refiere de la Administración Pública Federal Centralizada, lo siguiente:

Se encarga de la aplicación de las leyes mediante actos administrativos a los gobernados, realiza actos de autoridad, mediante diversos órganos administrativos superiores (16 secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del ejecutivo federal, [...] y una Secretaría de la función pública (en proceso de desaparición) intermedios (subsecretarías, órganos desconcentrados, oficialías mayores direcciones generales), e inferiores hasta departamento.¹²⁰

Como se observa de la cita anterior los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada aplican la Ley a través de actos administrativos; asimismo, se aprecia que existe una jerarquización en estos, y que los mismos tienen diversas características y funciones.

Es importante señalar que en el momento en que se realizó la obra en cita, la Secretaría de la Función Pública, objeto de este estudio, se encontraba en proceso de desaparición, en el marco de la Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero del año 2013, situación que ha cambiado a la fecha, ya que la misma ha recobrado importancia respecto a la función de Control Interno de la Administración Pública Federal.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece en su artículo 26, la existencia de la Secretaría de la Función Pública, la cual tendrá las funciones que establece la Ley en su artículo 37¹²¹, y que en síntesis son las siguientes:

- 1) Llevar el control interno y evaluar la gestión gubernamental, así como el ejercicio del gasto público en relación con las normas aplicables a la

¹²⁰Márquez Rábago, Sergio R. *Derecho constitucional en México*. s.e., s.l.i., 2014, p. 269. (El Doctor Sergio R. Márquez Rábago, hizo la aclaración de que la Procuraduría General de la República se encontraba en proceso de cambio a Fiscalía General de la República.)

¹²¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 37 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf [24-03-2020].

planeación, el ingreso, presupuestación y egreso, y finalmente respecto al patrimonio.

- 2) Colaborar y coordinarse con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, y con el Sistema Nacional de Fiscalización, en materias de control interno y fiscalización.
- 3) Llevar el control y organización de contratación de personal, administración de recursos humanos y el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- 4) Fiscalizar el cumplimiento de las normas en materia de contrataciones diversas, registro, contabilidad y remuneración de personal, tanto en dependencias como en entidades de la Administración Pública Federal por sí misma o por los Órganos Internos de Control.
- 5) En su caso, nombrar auditores externos, controlar su desempeño y su remoción.
- 6) Llevar el registro de las declaraciones patrimoniales y de intereses, y en su caso, verificar el contenido de dicho registro; también llevará el registro de las sanciones administrativas impuestas a servidores públicos.
- 7) Emitir tanto el Código de ética como las reglas de integridad para los servidores públicos y su ejercicio de la función pública.

En tanto a su funcionamiento interno, en fecha 19 de julio del año 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, mismo que fue emitido por el Titular del Ejecutivo Federal en turno, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

En el Reglamento mencionado se encuentra previsto que el titular de la Secretaría de la Función Pública se podrá auxiliar de unidades administrativas y de diversos servidores públicos para el desahogo de sus asuntos, en su artículo 3º se observan cuatro secciones de los auxiliares del titular, que a saber son las siguientes:

A. Unidades administrativas;
[...]

B. Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos;
C. Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, y
D. Titulares de las Unidades de Responsabilidades, los de sus áreas de Quejas, Denuncias e Investigaciones y de Responsabilidades, así como delegados de estas Unidades y titulares de las áreas de dichas delegaciones.”¹²²

En ese mismo ordenamiento se establecen las unidades que se encargarán de investigar, substanciar y resolver con base a la Ley de Responsabilidades, en su artículo 5°.

Actualmente la Titular de esta Secretaría es la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, cuyo nombramiento fue ratificado por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Senadores.¹²³

D. Consejo de la Judicatura Federal

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación, que para emitir sus resoluciones tiene independencia técnica y de gestión, como lo establece el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este órgano será formado por siete miembros, con el siguiente orden:

- 1) El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- 2) Por tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte entre Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,
- 3) Por dos Consejeros nombrados por el Senado, y
- 4) Por un Consejero designado por el Titular del Ejecutivo Federal.

¹²² Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Artículo 3o, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/244079/RI_SFP_19072017.pdf [20-03-2019]

¹²³ “Ratifican en Comisión a titular de la Función Pública” <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43074-ratifican-en-comision-a-titular-de-la-funcion-publica.html> [05-03-2019]

En relación con las facultades de este órgano, el artículo 94 constitucional establece que *“La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal...”*¹²⁴, el Consejo de la Judicatura llevará a cabo las tareas de vigilancia y disciplina dentro del Poder Judicial de la Federación respecto a los servidores públicos a su cargo; asimismo, realizará la función de administrar los recursos tanto materiales como humanos, de este órgano de gobierno.

Se hace la excepción respecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que la misma es depositaria de la función Judicial del Gobierno, por lo que ningún órgano que emane de ésta puede ser superior, en tal virtud la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede solicitar al Consejo de la Judicatura Federal investigue la conducta de algún Juez o Magistrado.¹²⁵

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, en esta Ley se regula tanto su funcionamiento como las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal y su relación con los demás órganos del Poder Judicial de la Federación.

Con fundamento en el artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo, podrá actuar en pleno o por comisiones, las cuales pueden ser transitorias o permanentes, destacando las comisiones que a continuación se enlistan¹²⁶:

- 1) Administración,
- 2) carrera judicial,
- 3) disciplina,
- 4) vigilancia,

¹²⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 94.

¹²⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 97, segundo párrafo.

¹²⁶ Cfr. Artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_010519.pdf [24-03-2020].

- 5) creación de nuevos órganos y
- 6) adscripción.

Ahora bien respecto a sus atribuciones, como lo refiere el Doctor Luciano Silva Ramírez en su obra *El control judicial de la constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, "...el Consejo de la Judicatura surge para evitar que la corte se distrajera de su alta función de tribunal constitucional, con funciones administrativas; así como para lograr la profesionalización de la carrera judicial, la independencia judicial; pero además para evitar los rumores y suspicacias de que los ministros designaran familiares, amigos y recomendados como Magistrados y Jueces..."¹²⁷ tales funciones se encuentran previstas en el artículo 81 de la Ley Orgánica, de las que se observan que las mismas son de carácter administrativas, reglamentarias, de vigilancia, disciplinaria, organizacional, y de índole laboral.

Actualmente los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal son los siguientes Consejeros¹²⁸:

- Arturo Zaldívar Lelo de Larrea,
- Jorge Antonio Cruz Ramos,
- Loretta Ortiz Ahlf,
- Eva Verónica de Gyvés Zárate,
- Alejandro Sergio González Bernabé,
- Sergio Javier Molina Martínez y
- Bernardo Bátiz Vázquez.

E. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

¹²⁷ Silva Ramírez, Luciano. *El control judicial de la constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 3a. ed., México, Porrúa, Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, pp. 99 y 100.

¹²⁸ Integración, Consejo de la Judicatura Federal, <https://www.cjf.gob.mx/integracion.htm> [24-03-2020].

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el órgano garante que establece el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo que prevé la libre expresión de ideas (con sus límites) y el derecho al acceso a la información.

En tal sentido, en el apartado A de ese artículo se establecen los principios y bases que rigen a la Federación y a las Entidades Federativas, respecto al ejercicio del derecho al acceso a la información, apartado que en su fracción VIII se encuentra prevista la existencia de un organismo autónomo que garantizará el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados; este organismo tendrá las siguientes características:¹²⁹

- 1) Es un Organismo Constitucional Autónomo.
- 2) Es especializado.
- 3) Es Imparcial.
- 4) Es colegiado.
- 5) Con personalidad propia.
- 6) Con patrimonio propio.
- 7) Con autonomía técnica.
- 8) Con autonomía de gestión.
- 9) Con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto.
- 10) Con capacidad para determinar su integración interna.

Como se mencionó previamente, el Instituto de estudio tiene competencia en los asuntos de acceso a la información pública y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados¹³⁰ y de los recursos que interpongan los

¹²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 6o.

¹³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...]

particulares por las determinaciones de reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información por parte de organismos autónomos especializados. En tal sentido sus resoluciones son vinculantes, definitivas e inatacables.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se integrará por siete comisionados que designe la Cámara de Senadores, quienes durarán en el cargo por siete años, actualmente los Comisionados son los siguientes¹³¹:

- Francisco Javier Acuña Llamas
- Oscar Mauricio Guerra Ford
- Blanca Lilia Ibarra

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

[...]

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

[...]

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

¹³¹ Comisionados, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Comisionados.aspx> [24-03-2020].

- María Patricia Kurczyn Villalobos
- Rosendo Evgueni Monterrey Chepov
- Joel Salas Suárez
- Josefina Román Vergara

Entre las leyes que rigen las materias de acceso a la información y protección de datos personales en el ámbito de aplicación Federal, menciono las siguientes:

- 1) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de mayo del año 2016, entrando en vigor al día siguiente.
- 2) Ley Federal de protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de julio del año 2010, entrando en vigor al día siguiente.

Las leyes generales que son aplicadas a las materias mencionadas con antelación, son las siguientes:

- 1) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo del año 2016, entrando en vigor al día siguiente.
- 2) Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero del año 2017, entrando en vigor al día siguiente.

Finalmente, el ordenamiento que regula la organización del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero del año 2017, entrando en vigor al día siguiente.

F. Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene su origen Constitucional en el artículo 73, fracción XXIX-H, ya que el Congreso tiene la facultad de expedir la Ley que instruya el mencionado Tribunal.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un órgano jurisdiccional que se encarga de las siguientes funciones¹³²:

- 1) Dirimir controversias entre la Administración Pública Federal y los Gobernados.
- 2) Respecto a las faltas administrativas consideradas como graves en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, este Tribunal tiene la facultad de imponer las sanciones correspondientes a los servidores públicos y a los particulares vinculados en tales faltas.
- 3) Respecto a los responsables del punto anterior, les podrá imponer una sanción pecuniaria e indemnizaciones por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal y a los entes públicos federales.

Como se puede observar de lo anterior, además de resolver controversias entre la Administración Pública Federal y los Gobernados, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene la facultad de sancionar las faltas administrativas consideradas graves, en específico de imponer sanciones pecuniarias; por tales funciones el Presidente del Tribunal participará en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Con fundamento en el artículo 6¹³³ de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este Tribunal se integra por los siguientes órganos:

- 1) La Sala Superior,
- 2) La Junta de Gobierno y Administración, y

¹³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 73, fracción XXIX-H.

¹³³ Cfr. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 6o. [20-03-2019].

3) Las Salas Regionales*.

El Tribunal de estudio, constitucionalmente se establece que podrá funcionar en Pleno o en Salas Regionales, para este organismo se prevé la existencia de una Sala Superior que se conformará por dieciséis Magistrados** nombrados por el Presidente ratificados por las dos terceras partes, por lo menos, de los Senadores o por la Comisión Permanente, quienes durarán en el cargo quince años improrrogables; esta Sala funcionará en Pleno y en Secciones.

De conformidad con el artículo 20¹³⁴ de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa la Tercera Sección es la que se encarga de llevar en diversas formas los asuntos de responsabilidad administrativa.

- 1) Resolver el recurso de apelación de las resoluciones de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas.
- 2) Resolver el recurso de reclamación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- 3) Conocer del recurso en el que se haya calificado de grave alguna falta administrativa.
- 4) Ejercer la facultad de atracción de los procedimientos por faltas graves, por su importancia y trascendencia.
- 5) Respecto a las medidas precautorias y medidas cautelares que impone la Ley General de Responsabilidades Administrativas, imponerlas cuando se sea procedente, sin exceder noventa días hábiles.
- 6) A los servidores públicos y particulares imponer sanciones, tales como pecuniarias e inhabilitaciones; de igual forma sancionar a las personas

**Conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de los dieciséis Magistrados que conforman la Sala Superior, catorce Magistrados tienen funciones jurisdiccionales uno de ellos presidirá la Sala, y dos Magistrados son parte de la Junta de Gobierno y Administración.

¹³⁴Cfr. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 20, [20-03-2019].

morales de las siguientes formas: suspensión de actividades, disolución o intervención.

En el artículo 9° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se establece como funcionará el Pleno General de la Sala Superior, siendo este el que se conforme por los dieciséis Magistrados, cuya votación debe ser por mayoría simple para que tenga validez, en caso de empate el Magistrado Presidente tendrá el voto de calidad. Respecto al Pleno Jurisdiccional versa el artículo 10 de la referida Ley, en el que se establece que se integrará por el Magistrado Presidente y los diez Magistrados de la Primera y Segunda Sección, sin embargo, bastará con la presencia de siete Magistrados para la votación, la cual podrá ser por unanimidad o por mayoría.

En el artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se establece que la Primera y Segunda Sección de la Sala Superior tienen competencia en las materias administrativa y fiscal, mientras que la Tercera Sección tiene competencia en materia de Responsabilidad Administrativa; por otro lado, el artículo 14 de esa Ley señala que serán cinco Magistrados que compondrán cada Sección de las dos primeras, mientras que la Tercera será conformada por tres Magistrados.

Actualmente la Sala Superior la integran los siguientes Magistrados¹³⁵:

- Rafael Anzures Uribe (Presidente),
- Luciano Hallivis Pelayo Manuel,
- Nora Elizabeth Urby Genel,
- Guillermo Valls Esponda,
- Carlos Chaurand Arzate,
- Alfonso Olivas Ugalde Julián,
- Juan Manuel Jiménez Illescas,
- Magda Zulema Mosri Gutiérrez,

¹³⁵Cfr. "Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa" http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/sala_superior/ [24-03-2020].

- Alfredo Salgado Loyo,
- Carlos Mena Adame, y
- Víctor Martín Orduña Muñoz.

Los Magistrados de las Salas Regionales serán designados por el Presidente de la República con la ratificación de la mayoría del Senado de los integrantes de la Comisión Permanente, quienes durarán diez años en el cargo, con posibilidad de prórroga, como lo establece la Constitución; conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa las Salas Regionales se integran por tres Magistrados y respecto al carácter de las Salas podrán ser:

- 1) Ordinarias,
- 2) Auxiliares,
- 3) Especializadas, y
- 4) Mixtas.

En este sentido, se crearon las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, mismas que tienen facultades¹³⁶ de resolver respecto a las faltas administrativas consideradas como graves en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e imponer las sanciones correspondientes a los servidores públicos y a los particulares vinculados en tales faltas, de igual forma podrá imponer una sanción pecuniaria e indemnizaciones por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal y a los entes públicos federales, asimismo interpretará y observará el cumplimiento de contratos celebrados por órganos de la Administración Pública Federal, en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios.

La colaboración de este Tribunal en el Comité Coordinador es necesaria, debido a que este órgano jurisdiccional atiende a los conflictos de carácter administrativo; siendo además relevante la especialización de Salas que conozcan

¹³⁶ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia, Artículos 37 y 38, [20-03-2019].

en materia de responsabilidad administrativa, en conjunto con los Órganos Internos de Control y la Auditoría Superior de la Federación.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CIUDADANIZACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN COMO MEDIO DE CONTROL DEL PODER Y LA CORRUPCIÓN.

La ciudadanía implica la constante participación y vigilancia de la ciudadanía dentro del gobierno, retomando la soberanía del pueblo que se ha reconocido en el sistema constitucional que rige nuestro país, y que ha permeado en su historia jurídica.

Por lo anterior es preciso iniciar este capítulo con los antecedentes jurídicos de la ciudadanía en el Sistema Nacional Anticorrupción.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS MEXICANOS DE LA CIUDADANIZACIÓN COMO MEDIO DE CONTROL DEL PODER Y LA CORRUPCIÓN, A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO

La transformación de las leyes se observa conforme a la evolución de la sociedad en las que se crean; esto significa que la continua actividad humana conlleva a la formación de instituciones y reglas de comportamiento de los miembros de un conjunto, derivado de las necesidades que surgen a través de cambios tanto del entorno como en el interior de una sociedad.

Es importante conocer los antecedentes histórico-jurídicos mexicanos más cercanos respecto de la ciudadanía como control del poder y las instituciones en las que se ha consolidado éste.

1. *Colonia-Movimiento de Independencia*

En el sentido de dar forma a lo expuesto, los antecedentes que se abarcarán en este capítulo empiezan con el movimiento de independencia de la Nueva España.

Unos de los antecedentes de la independencia, previo al levantamiento del Cura Hidalgo, fueron tanto: 1) los motines de 1766 derivado de las medidas impuestas como el empadronamiento en las provincias con el fin de crear una milicia

provincial, el no retraso del tributo de los indios, así como el cobro del doble del tributo a los mulatos, el monopolio del tabaco para la corona española y la alcabala para los mineros respecto de sus herramientas; y 2) la expulsión de los Jesuitas, ya que se argumentaba que las enseñanzas de los colegios de este grupo eclesiástico fomentaba el pensamiento respecto de la soberanía popular, especialmente por las ideas de Francisco Suárez.¹³⁷

Ante los motines referidos en el párrafo que antecede, destaco la proclamación del Virrey Carlos Francisco de Croix que se encuentra en la obra “Nueva historia general de México” del Colegio de México, que literalmente cito a continuación: <<de una vez para lo venidero deben saber los súbditos del gran monarca que ocupa el trono de España que nacieron para callar y obedecer y no para discutir ni opinar en los altos asuntos de gobierno>>¹³⁸.

La cita anterior resume la ideología del gobierno que se ejercía sobre la población en los territorios conquistados por la corona española, el pueblo debía callar y obedecer sin criticar u opinar respecto de cualquier medida tomada por los gobernantes; sin que ello implicara que se haya obedecido fielmente tal proclama, pues siempre hubo opiniones y críticas hacia el gobierno.

La política pública en la América septentrional, durante el imperio español, fue avasalladoramente peninsular, dejando ínfimos puestos a los americanos, ya sean criollos, personas pertenecientes a las castas o indígenas; y sin lugar a dudas el sistema de castas fue por demás un sistema opresor a los nacidos productos del mestizaje; situación que dejó renegada la participación pueblo en el gobierno novohispano, hechos por los cuales las autoridades vieron la oportunidad de abusar del poder que poseían, respecto de sus gobernados.

El sistema participativo en la Nueva España era básicamente nula, derivado de las relaciones entre los pobladores de este territorio colonial, como lo explica

¹³⁷ Cfr. Velázquez García, Erik, *et. al. Nueva historia general de México*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 312 y 313.

¹³⁸ *Ibidem.* p. 314.

Edson Abraham Salvador Soto Espinosa en el documento titulado “Ciudadanía y democracia en la historia de México: 1810-2010 doscientos años en el camino”, como cito a continuación:

La dinámica política durante la colonia dejó pocos o nulos espacios a la actividad ciudadana, la relación entre el rey y sus vasallos se dio a través de un enorme sistema burocrático, los pocos derechos de que gozaba el siervo se diluían en complejas redes de corrupción por las que pasaban evidentemente intereses personales y de grupos de poder. La legitimidad, prestigio y obediencia que en teoría eran el sustento de la relación entre autoridades y gobernados se desvirtuaron en la práctica mediante abusos y componendas.¹³⁹

Como se mencionó anteriormente, el pueblo español y por tanto el americano, tenía una clara ideología de obediencia hacia las autoridades, así como a las leyes sin criticar lo impuesto.

Ahora bien, de igual manera el movimiento independentista inició por los problemas que atravesaba España, en razón de que fue invadida por la nación francesa a manos de Napoleón Bonaparte, lo cual implicó que sus soberanos se encontraban incapacitados para ejercer el poder de la nación.

En 1808 el Rey Carlos VI, abdicó a favor de su hijo, conociéndose como Fernando VII, luego éste abdicó a favor de su padre, a presión de Napoleón Bonaparte; por último el Rey Carlos IV, cedió su reino al emperador francés; ante ello y con el fin de salvaguardar el territorio americano de la influencia francesa se conformó un grupo en el año 1808, liderado por el Virrey Iturrigaray, el Síndico de la ciudad de México, Francisco Primo de Verdad y Ramos y el Fray Melchor Talamantes, quienes consideraban oportuno convocar un Congreso Nacional y declarar la independencia de Nueva España, ideología que fue condenada por los Oidores de la Real Audiencia encarcelándolos (el primero fue desterrado y enviado

¹³⁹ Soto Espinosa, Edson Abraham Salvador, *Ciudadanía y democracia en la historia de México: 1810-2010 doscientos años en el camino*, https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/onceavo/EdsonSoto.pdf p. 66/4 [16-07-2019].

a España junto con su familia, los segundos fueron condenados a la pena capital, muriendo antes de cumplir su sentencia por otras causas).¹⁴⁰

A pesar de que las ideas del Virrey Iturrigaray, el Síndico de la ciudad de México, Francisco Primo de Verdad y Ramos y el Fray Melchor Talamantes, no eran completamente libertarias, se condenaron sus ideas independentistas, que tenían como fin principal guardar el territorio de Nueva España para cuando pudieran estar en aptitud de gobernar el Rey Carlos VI o el Príncipe de Asturias.

Las ideas de los referidos personajes históricos, tenían como base principal la idea de la soberanía popular, en razón de que los soberanos de España se encontraban incapaces de realizar sus funciones, quienes debían ejercer el gobierno, en este caso de la Nueva España, eran los Oidores de la Audiencia Real.¹⁴¹

Previo a la independencia de México, la soberanía radicaba en la persona del Rey de España, quien ejercía las funciones de gobierno y quien nombraba a un Virrey, en este caso, para la Nueva España; ante ello cuando el Rey no se encontraba en aptitudes de gobernar, tal cual pasó cuando Napoleón Bonaparte tomó el control del reino español, la soberanía recaía nuevamente en el pueblo, con lo que se pretendía llamar a un Congreso Nacional y aportar un documento con el cual independizar de la corona a la Nueva España, hasta que sus soberanos pudiesen regresar al trono.

Las reuniones y opiniones independentistas continuaron creciendo, aun cuando se había querido dar el ejemplo con las muertes de Francisco Primo de Verdad y Ramos y el Fray Melchor Talamantes, que dichas ideas serían castigadas.

Posteriormente, estalló el movimiento armado en la madrugada del 16 de septiembre del año 1810 con el “Grito de Dolores” en Guanajuato por el Cura Don

¹⁴⁰ Cfr. Ruíz Moreno, ángel Guillermo, “El pronunciamiento de 1808 del ayuntamiento de la Ciudad de México”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/9CEDIP.pdf> [10-10-2019] pp. 10-15.

¹⁴¹ Cfr. *Ibidem*. p. 14.

Miguel Hidalgo y Costilla, mas, dos años después en España se creó la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se estableció, en su artículo 7º¹⁴², que los españoles estaban obligados a ser fiel a la constitución, que debían obedecer la leyes, asimismo estaban constreñidos a respetar las autoridades que se establecían.

De igual manera, la referida Constitución de Cádiz contempló, en sus artículos del 231 al 241¹⁴³, el Consejo de Estado*, un grupo de ciudadanos españoles (únicamente) propuestos por las cortes españolas y nombrados por el Rey, el cual se componía de cuarenta miembros de tres índoles específicamente, y que a saber fueron:

- 1) Eclesiásticos (cuatro miembros, de los cuales, 2 serían Obispos),
- 2) Grandes de España, ** (cuatro miembros), y
- 3) Ciudadanos, destacados por su conocimiento, ilustración y/o servicio en el gobierno (treinta y dos ciudadanos).

Dentro del grupo de ciudadanos, doce de ellos serían pertenecientes a las provincias españolas de ultramar; este Consejo de Estado tenía las siguientes facultades:

- 1) Oír los dictámenes del Rey, respecto de asuntos graves; esto implicaba tratar los temas de sanción de leyes, celebración de tratados y declaraciones de guerra.

¹⁴² Cfr. Rodríguez Arana, Jaime, “La Constitución de Cádiz (1812) y la Administración Pública”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/18CEDIP.pdf> [12-10-2019]

*Respecto del Consejo de Estado español, este encuentra su origen en la Constitución de Bayona de 1808, emitida por Napoleón Bonaparte, en la que se contempló como elemento novedoso un Consejo de Estado. Fernández Ruíz, Jorge, “La Constitución de Bayona”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/8CEDIP.pdf> [12-10-2019].

¹⁴³ Cfr. Rodríguez Arana, Jaime. *op. cit.*

** El título de “Grande” es considerado la más alta dignidad de la nobleza española, Sancho, Sofía, *Bailando entre fusiles*, El Mundo, 2009 <https://www.elmundo.es/especiales/2009/07/espana/constitucion/actualidad/reportajes/bailes.html> [16-10-2019].

- 2) Proponer ternas al Rey para la obtención de los beneficios eclesiásticos.
- 3) Proponer ternas al Rey para el aprovisionamiento de las plazas judiciales.

En este sentido se observa una clara imagen de la participación ciudadana en el documento constitucional en comento; ello es así en virtud de que se nombran consejeros a distintos ciudadanos, y en menor medida a aquellos con más facilidad de uso del poder (miembros de la iglesia y nobles) siendo que predominaran los ciudadanos “comunes”.

Este Consejo cumplía con las funciones, ya descritas anteriormente, sin que otro tipo de consejo le sirviese a Rey, lo que implicaría que se encontraban en un alto nivel de decisión en la Constitución de Cádiz, situaciones con las que se concluía la necesidad que los mismos fueran ilustres, virtuosos y talentosos.

La referida institución no fue novedosa en el texto constitucional español “*existe bastante consenso en atribuir la creación del Consejo de Estado a Carlos V quien, siguiendo la pauta marcada por los Reyes Católicos, lo habría fundado en 1522. Sus rasgos obedecían al memorial elevado por su canciller Mercurio Gattinara*”¹⁴⁴ sin embargo el órgano creado en la Constitución de Cádiz fue influenciado por las ideas francesas contenidas en el Estatuto de Bayona de 1808¹⁴⁵.

Por su parte en abril del año 1812, en la Nueva España, el 30 de abril, fueron promulgados los Elementos Constitucionales redactados por Ignacio López Rayón, quien fue hombre de confianza de Don Miguel Hidalgo y Costilla; y en quien recayó el liderazgo político de la independencia con la muerte del Cura Hidalgo; estos elementos contenían los principios para la organización de la nación y en su quinto punto plantea la idea de soberanía popular que se encuentra centralizada en el Rey

¹⁴⁴ Consejo de Estado [España], “Historia” <http://www.consejo-estado.es/quees.htm> [18-10-2019].

¹⁴⁵ Cfr. *Ibíd.*

(en este caso fue reconocido Fernando VII) mientras que el ejercicio lo realizaría el Supremo Congreso Nacional Americano.¹⁴⁶

De igual forma, como documento creado durante el proceso de independencia, “Los Sentimientos de la Nación” de 1813, puede considerarse como antecedente del régimen jurídico que se encuentra vigente en la actualidad; en el mismo se encuentra previsto que la soberanía reside en el pueblo, pero a efecto de que esta soberanía no sea concentrada en una persona, se dividiría el ejercicio del poder del Estado en tres órganos, contemplando al legislativo como representante del pueblo.¹⁴⁷

La primer Constitución en el actual Estado Mexicano fue la Constitución de Apatzingán de 1814, misma que se elaboró por el Constituyente de Anáhuac (convocado e instaurado en 1813), principalmente debido a los ideales de José María Morelos y Pavón y de Carlos María de Bustamante; promulgando el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en el que, entre otras cosas se establecen los derechos de los ciudadanos americanos (mexicanos), estableciendo en su artículo segundo que la Soberanía radicaba en la facultad de la sociedad de optar por el gobierno y dictar la leyes que más favorezcan. Pese a ello, a la muerte del Cura Morelos se concluye la etapa de creación y validez de la referida Constitución, argumentando (Manuel Mier y Terán en diciembre de 1815) principalmente, que los Constituyentes no tenían representación de la sociedad¹⁴⁸.

* Entrecomillo “comunes” en razón de que los mismos debían cubrir ciertas características para poder pertenecer al Consejo, es decir cualquier ciudadano no podía alcanzar ese puesto.

¹⁴⁶ Cfr. Cienfuegos Salgado, David; Elementos de nuestra Constitución, 1812, “Colección la Constitución nos une”, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/16CEDIP.pdf> [29-11-2019], pp. 5-7.

¹⁴⁷ Cfr. González Oropeza, Manuel, “Un documento pre-constitucional creado en tierras mexicanas en 1813: Sentimientos de la Nación de José María Tecló Morelos Pérez y Pavón”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/19CEDIP.pdf> [15-12-2019].

¹⁴⁸ Cfr. Velázquez García, Erik, *op. cit.* pp. 377 y 378, y Olivos Campos, José René, La Constitución de Apatzingán de 1814, *Colección la constitución nos une*,

En relación con lo comentado, es importante destacar que este documento, resalta, al igual que los anteriormente estudiados, que la soberanía dimana de la sociedad, pero en este se hace especial pronunciamiento en la facultad de la misma sociedad para elegir su gobierno y sus leyes, es decir, el ejercicio de la soberanía se manifiesta con esas la elección.

Tras veintidós años de lucha independentista, se realizaron el Plan de Iguala (24 de febrero de 1821) y los Tratados de Córdoba (24 de agosto de 1821), antecedentes directos del Acta de Declaración de Independencia (28 de septiembre de 1821), obteniendo, con éstas, la libertad de constituirse como nación independiente la América septentrional; los primeros dos documentos de los mencionados, guardaba a la nación para el reinado de Fernando VII u otro miembro Borbón, principalmente a los infantes, el primero garantizaba a la nación Libertad, Religión y Unión, rechazando el sistema de castas, otorgando igualdad a todo mexicano y el segundo en específico culmina con la guerra de independencia, denominando a América como Imperio Mexicano.¹⁴⁹

El Acta de Declaración de Independencia en resumen consagra que la nación mexicana ya no es dependiente de España, si no únicamente los unirían los lazos de amistad, y que se constituiría con las bases de los tratados de Iguala y Córdoba¹⁵⁰.

En tal sentido se observa que, aunque, se reconoció el propósito de la independencia de España, los libertadores de México deseaban que el sistema gubernamental fuese una monarquía, llamando a Fernando VII a ocupar el trono mexicano, y en su ausencia a otro miembro de linaje borbón o inclusive a cualquier persona con ascendencia real.

Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/20CEDIP.pdf> [19-12-2019], p. 22.

¹⁴⁹ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, 2a. ed. México, Oxford University Press, 2019, pp. 358-360.

¹⁵⁰ Cfr. Acta de Independencia del Imperio Mexicano, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821C.pdf> [02-01-2020]

Esta tendencia a la monarquía tiene su sustento en una política centralista obtenida tras 300 años de tradición española, era el sistema conocido por los habitantes de la *América Septentrional*, aunque es importante recalcar que la independencia del Imperio Mexicano, no se reconoció de manera inmediata por España ni por los demás países de mundo.

Los derechos de los ciudadanos se vieron reflejados en la igualdad que se pretendía otorgar a través del Plan de Igual (principalmente) ya que tanto el sistema de castas y la esclavitud desaparecieron, aun cuando de facto continuó la discriminación.

2. *México independiente*

Una vez concluido el movimiento de independencia se encontraba la nación emergente con un trilema: 1) constituirse como república, 2) monarquía borbonista o 3) con Iturbide al mando; ahora bien como España no reconoció la independencia de México no se recurrió al borbónismo, aunado a que Iturbide contaba con mayor adeptos, quien era el líder de la Regencia ya que en términos del Tratado de Córdoba se le encargó a la Regencia el Ejecutivo de la nación por la Junta Provisional de Gobierno, el Judicial en los Tribunales existentes y el Legislativo en el Congreso recién constituido, el que mediante de las Bases Constitucionales de 24 de febrero de 1822 declaró que en este residía la soberanía nacional.¹⁵¹

El inicio del país conocido como México fue vertiginoso, existían tres ideologías en las que se apoyaban los habitantes de este país, de las cuales el republicanismo buscaba fundar una nación libre que representara al pueblo, la borbonista deseaba que un monarca borbón reinara sobre el territorio nacional y los Iturbidistas pretendían que Agustín de Iturbide llegara al poder, siendo la última corriente la que sobresalió de las demás, proclamando a Agustín de Iturbide como Emperador de México.

¹⁵¹ Cfr. Olmeda García, Marina del Pilar, "Bases constitucionales del 24 de febrero de 1822", *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/26CEDIP.pdf> [05-01-2020], pp.6-15.

El Congreso, en su mayoría, no se encontraba a favor del ese entonces emperador, por lo que, tanto el uno como el otro dificultaban las tareas del contrario, motivo por el cual Agustín de Iturbide ordenó disolver el Congreso, creando la Junta Nacional Instituyente, órgano que debía concebir la Constitución de la nueva Nación, empero debido a la presión ejercida por la unión de los independentistas con los borbonistas, mediante el Plan de Veracruz (cuyo líder fue Antonio López de Santa Anna) y posteriormente el Plan de Casa Mata, únicamente se formuló el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (aprobado el 14 de febrero de 1823), pese a ello el Emperador instauró nuevamente el Congreso y abdicó ante éste.¹⁵²

El Reglamento Provisional deroga la Constitución de Cádiz de 1812 al considerarse inaplicable en el territorio americano, mas, reconoce la soberanía del pueblo, la religión católica como única, la igualdad de los ciudadanos mexicanos y su libertad; subsistiendo en su artículo 41 el Consejo de Estado con los integrantes previamente nombrados.¹⁵³

El documento descrito *supra* líneas tiene como importancia el reconocimiento de la incompatibilidad de las normas españolas con la actividad en el territorio americano, sin embargo retoma instituciones que se consideran beneficiosas, e inclusive deja a salvo la legislación previa, a menos de que contravenga el reglamento en cuestión; la igualdad entre ciudadanos y su libertad siguen siendo máximas de la independencia que se conservan aún en un documento imperial como lo fue el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano.

¹⁵² Cfr. Leyva Mendivil, Rafael, “El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822-1823)”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/27CEDIP.pdf> [07-01-2020] pp. 2-6.

¹⁵³ Cfr. *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1822*. <http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Reglamento-poli%CC%81tico-del-Gobierno-del-Imperio-Mexicano-1822.pdf> [06-01-2020] y Pérez de los Reyes, Marco Antonio. *op. cit.* p. 373.

Una vez instalado el Congreso, la política interna se enfocó en la rivalidad de los federalistas y centralistas quienes en principio pertenecían a las logias yorkina y escocesa, respectivamente; el federalismo obtuvo su victoria gracias a que el centralismo no favorecía a la gran extensión del territorio y en virtud de que se buscaba libertad e independencia, como contradicción al gobierno español y al imperio de Iturbide; radicando la victoria principalmente con la realización del Acta Constitutiva de 1823 y con la promulgación de la Constitución de 1824.¹⁵⁴

El federalismo en México como ideología que resultó idónea retomar en el Acta Constitutiva de 1823 y en la Constitución de 1824, debido a que tuvo como principales fines asegurar que el gobierno llegara a todos los puntos del territorio nacional y por tanto se obedecieran las leyes que dimanaran de los cuerpos legislativos, ya que al ser tan extenso el territorio, el gobierno centralizado podía verse dificultado para ejercerse; de igual manera para asegurar la libertad, independencia e igualdad de los ciudadanos mexicanos.

En el articulado 1° de la Constitución de 1824, se establece que la nación es independiente de cualquier gobierno, es libre, por lo cual en esa Carta Magna se constituye un gobierno republicano, representativo y federal, continuando la tradición católica como única religión y se establece la división del poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para lo que se creó el Congreso General (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), se instituyó el proceso de elección del Presidente y Vicepresidente, asimismo se erigió las funciones y organización de la Corte Suprema de Justicia, así como de tribunales y juzgados jerárquicamente inferiores a ella.¹⁵⁵

La Constitución de 1824, marcó el inicio de la federación como forma de Estado, mediante el gobierno republicano representando al pueblo, con la plena

¹⁵⁴ Anlen López, Jesús, "El Acta Constitutiva de 1823", *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/30CEDIP.pdf> [07-01-2020].

¹⁵⁵ *Cfr.* Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. <http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Constitucion%CC%81n-Federal-de-1824.pdf> [11-01-2020].

autonomía de la nación mexicana, asimismo se observaron y positivaron la ideología de la división del poder del Estado, estableciendo la conformación de órganos para la ejecución de cada uno, con el presidente (y vicepresidente) a cargo del Ejecutivo, el Congreso General por el Legislativo y la Corte Suprema de Justicia como máximo exponente del Judicial; sin excluir que cada Estado de la federación tendría sus propios órganos de gobierno.

Una vez constituido y consolidado el Congreso General, como lo estableció la Constitución de 1824, en virtud de que la ideología centralista retomó importancia en nuestra nación y tuvo representantes tan relevantes, el órgano legislativo decidió crear un sistema constitucional centralista, al argumentar que contaba con las facultades necesarias para ello sin que se cambiara el federalismo como forma de Estado; dando como resultado las llamadas Siete Leyes, que comenzaron a publicarse en el año 1835 (la Primera Ley) y culminar en el año 1836 (publicando las siguientes Seis Leyes).¹⁵⁶

Las Siete Leyes se enfocaban a un tema cada una, la primera de ellas a los ciudadanos, sus derechos y obligaciones, la segunda respecto del Supremo Poder Conservador, la tercera del Poder Legislativo, la cuarta versó del Poder Ejecutivo, la quinta prevé el Poder Judicial, la sexta establece la división del territorio y la última son las variaciones de la ley.

Ante lo previamente descrito, como novedad de la llamada Constitución de 1836, es la creación de un Supremo Poder Conservador, conformado por cinco ciudadanos mexicanos, los cuales se irían renovando cada dos años saliendo el miembro más antiguo para la entrada de un integrante nuevo; este órgano tenía como principal función hacer guardar la Constitución como controlador de los clásicos poderes de la unión, conformado por cinco miembros, el presidente de este poder estaría en tal función por dos años, teniendo la particularidad que únicamente

¹⁵⁶ Vargas Morgado, Jorge, “La Constitución de 1836” *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/31CEDIP.pdf> [15-01-2020], pp. 2-5.

serían responsables con Dios y con la opinión pública por su actuar respecto de sus atribuciones en el Supremo Poder Conservador.¹⁵⁷

En la creencia común solemos juzgar el sistema conservador que permeó en la Constitución de 1836, ya que la nación mexicana fue reducida en el gobierno que llevó la bandera conservadora; pese a ello el Supremo Poder Conservador fue un antecedente directo al sistema de control de la constitucionalidad y del ejercicio del “poder” aunque este se ejerció fuera de la triada común del poder (ejecutivo, legislativo y judicial) que tenía como principales juzgadores Dios y la opinión del pueblo.

Las Bases Orgánicas de 1843, igualmente forman parte de los antecedentes de la Constitución vigente, este documento contiene ideas del centralismo como forma de organización del Estado, misma que tuvo su origen en la Junta Nacional Legislativa, creada al disolverse el Congreso Constituyente exigido mediante las Bases de Tacubaya. Las Bases Orgánicas continúan refiriendo la libertad e independencia del país, suprimen el Supremo Poder Constituyente, se reconoce que el poder público dimana de la nación dividido en los tres poderes clásicos, exacerban las facultades del Ejecutivo, determinan como departamentos a los anteriormente Estados que formaban la federación, se determina la república representativa como forma de Estado y el carácter de ciudadano es otorgado dependiendo si se cumplen con los requisitos previstos en dicho documento.¹⁵⁸

Con las Bases Constitucionales descritas, optaron por concluir con el establecido Supremo Poder Conservador, manteniendo la ideología centralista que se vio amenazada con el Congreso Constituyente formado gracias a las Bases de

¹⁵⁷ El supremo Poder conservador se establece en la Segunda Ley, que es en el artículo 1º, las elecciones en el 2º, sus facultades en el artículo 12, la responsabilidad con dios en el artículo 17 y en el artículo 20 el bienio en la presidencia de este órgano; *Cfr. Leyes Constitucionales* <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf> [15-01-2020].

¹⁵⁸ *Cfr. Cervantes Gómez Juan Carlos, Las Bases de la “Organización Política de la República Mexicana, Bases Orgánicas de 1843”, Colección la Constitución nos une, Cámara de Diputados.* <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/32CEDIP.pdf> [18-01-2020].

Tacubaya, el centralismo observado en esta etapa de la historia fortaleció el presidencialismo que continuó permeando en México.

Derivado de la crisis que acontecía en la nación se formuló el Plan de Ayutla de 1854, dando pie a la Revolución del mismo nombre, documento por el cual, principalmente, se desconocía el gobierno de Antonio López de Santa Anna y se llama a la instauración de un Congreso Constituyente, firmando asimismo la Ley Juárez, la Ley Lerdo y la Ley Iglesias; para la tarea de crear una Constitución el Congreso tuvo un año de trabajo, promulgando la constitución el 11 de mayo del año 1857.¹⁵⁹

El país se enfrentó ante diversos factores que lo llevaron a una crisis que dio lugar al desconocimiento del gobierno centralista, liderado, principalmente por Santa Anna, lo cual ocasionó que se buscara en el liberalismo la solución al mal que se observaba en el territorio nacional; la ideología liberal se plasmó destacadamente en la Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 reconoce los denominados derechos del hombre en su primer artículo y que se ven reflejados en los artículos posteriores; se reconoció que la soberanía se encuentra en el pueblo y que el poder público dimana de éste, estableció la forma de Estado federal, como república representativa y democrática, ello en el artículo 39; se estableció la división del supremo Poder de la Federación en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, asimismo se estableció, en el título IV de esta, Constitución un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos; destacando que la laicidad de este documento fue completamente nuevo en el país.¹⁶⁰

3. *Reforma y Constitución de 1917*

¹⁵⁹ Pérez de los Reyes, Marco Antonio. *op. cit.* p. 432-435.

¹⁶⁰ Cfr. *Constitución de 1857*
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdíg/const_mex/const_1857.pdf [19-01-2020].

Como se dijo previamente la Constitución de 1857 se integra por ideales liberales mismos que procuran la laicidad del Estado mexicano, lo cual provocó serio descontento al grupo conservador, especialmente para el clero, ante la presión de esta parte de la sociedad Ignacio Comonfort renuncia a la presidencia por lo que quedan como protagonistas por el bando liberal Benito Juárez y por el conservador Félix Zuluaga, de parte del primero se promulgaron las Leyes de Reforma que retoman los temas de la nacionalización de los bienes de la Iglesia, el matrimonio civil, el registro civil y la libertad de cultos.¹⁶¹

Posteriormente, México pasó por cambios políticos tales como el Segundo Imperio con Maximiliano de Habsburgo, tras la caída de este, se retomó el gobierno liberal, con Benito Juárez, posterior a su muerte con Sebastián Lerdo de Tejada para luego obtener la presidencia Porfirio Díaz tras el discurso de “no reelección”, situación que se vio contrariada por el largo gobierno de este mandatario, desde 1877 tras asumir la presidencia Interina a 1911, al renunciar en su octavo periodo.¹⁶²

Tras la Revolución iniciada en 1910, teniendo como líder a Francisco I. Madero, posteriormente a su muerte, continuó el movimiento como Revolución constitucionalista, teniendo como representante principal a Venustiano Carranza, quien buscaba reformar la Constitución de 1857, teniendo como resultado la Constitución de 1917, promulgada el 05 de febrero de ese año, entrando en vigor el 01 de marzo.¹⁶³

Luego de la promulgación de la constitución de 1917, como antecedente del tema de la ciudadanización en el Sistema Nacional Anticorrupción, es importante retomar la denominada Renovación Moral, promovida principalmente por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, dando pie a la reforma de 1982 del Título Cuarto de la Constitución, cuyos puntos principales fue 1) la igualdad de los

¹⁶¹ Cfr. Camacho Vargas, José Luis, “Las Leyes de Reforma y la Constitución de 1917”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/38CEDIP.pdf> [14-02-2020]

¹⁶² Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio. *op. cit.* p. 493. (Cuadro 7.1 Gobiernos de Porfirio Díaz).

¹⁶³ *Ibidem.* pp. 519-529.

servidores públicos respecto de su tarea de servir al pueblo, y las responsabilidades en el ejercicio de sus facultades, retomado en esta reforma el termino *Servidores públicos*, que previamente se observó como *Funcionarios públicos*, y 2) establecer procedimientos administrativos, penales y políticos autónomos unos de otros respecto de la responsabilidad de los Servidores Públicos.¹⁶⁴

En periodos presidenciales recientes se han puesto sobre la mesa el tema de la corrupción en México, tan es así que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como se describió en los capítulos segundo y tercero, previos, en ese sentido como antecedente directo nos encontramos el Pacto por México firmado el 02 de diciembre del año 2012 (al día siguiente del inicio del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto), por los líderes de los partidos políticos siguientes: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática.¹⁶⁵

Dicho documento contiene cinco acuerdos de temas a tratar entre ellos el combate a la corrupción, como se observa en los compromisos 85 y 86 y que cito a continuación:

4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE... (Compromiso 85)

Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las

¹⁶⁴ Cfr. Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos Federales*. México, Porrúa, 2002. pp. 80-83.

¹⁶⁵ Cfr. *Pacto por México*, Excélsior. <https://www.excelsior.com.mx/topico/pacto-por-mexico> [14-02-2020].

*acciones concertadas contra la corrupción. (Compromiso 86)*¹⁶⁶

De los anteriores compromisos se observa la tarea que retomarían los pactantes, de crear el Sistema Nacional Anticorrupción, que este de igual manera se reprodujera en los Estados de la República y la necesidad de crear un órgano en el que se otorgara la oportunidad de que la sociedad civil participara en la resolución al tema de la corrupción en nuestro país.

II. POSIBILIDAD DE LA CIUDADANÍA DE CONTROLAR EL PODER Y LA CORRUPCIÓN

En este capítulo es de principal importancia retomar la necesidad de la participación ciudadana (ciudadanización) en el control del poder y de la corrupción, por lo que retomo el capítulo primero, en el cual se habló acerca de la ciudadanización como control del poder, y se hizo principalmente referencia a la democracia participativa, misma que se encuentra representada con organizaciones civiles, sin que ello implique que el ciudadano común e individualizado no pueda participar en la toma de decisiones; si bien es cierto que derivado de las características de cada gobierno (y sus titulares) la participación ciudadana puede verse disminuida, también es cierto que el humano interviene en la temática del gobierno.

En relación a lo anterior cito a Ivanega, Miriam Mabel, quien en su obra titulada *“Control Público” dice lo siguiente: “la participación ciudadana no es propiedad de ideologías, sino que pertenece al individuo y sus comunidades. A partir de políticas viables y objetivas, el dictado de normas que la encauzan en procedimientos y modalidades debe ajustarse a la idiosincrasia de los pueblos y sus necesidades.”*¹⁶⁷

¹⁶⁶ “Pacto por México”, Secretaría de Relaciones Exteriores. https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf [11-02-2020].

¹⁶⁷ Ivanega, Miriam Mabel, *Control Público*, Buenos Aires, Astrea, 2016, p. 233.

De la cita anterior se denota que la forma de ser de un pueblo, sus características, así como sus necesidades conllevan a la creación de las políticas públicas y normas justas para ese pueblo; de igual forma hace manifiesto que la participación no depende de la ideología de una persona o de un grupo, por el contrario, ella corresponde en sí a cada individuo y a su comunidad.

Ahora bien, es imprescindible señalar que para que haya participación ciudadana, debe estar presente el acceso a la información pública a efecto de que se encuentre el ciudadano común en aptitud de participar en la toma de decisiones del pueblo, así como en diversos foros, es totalmente necesaria la publicidad de la actividad del gobierno y de los servidores públicos que lo conforman; como cito a continuación:

...se debe asumir que los ciudadanos deben tener la oportunidad de evaluar la responsabilidad del gobierno en términos de la satisfacción de sus necesidades y requerimientos, y sólo los ciudadanos son capaces de hacerlo porque saben más que los gobernantes acerca de sus necesidades.¹⁶⁸

La publicación de la información respecto del gobierno, es imprescindible al ser ésta el motor que hace funcionar el sistema democrático que este país tiene como sistema de gobierno; debido a que, a falta de esta actividad, los ciudadanos se verían imposibilitados del correcto uso de su poder y soberanía, lo que implicaría la falta de legitimidad del “poder” que se encuentre en manos de los servidores públicos, inclusive serviría para el fomento del abuso del poder y por ende la corrupción.

En ese orden de ideas (y como se planteó en el primer capítulo) el poder deviene del pueblo, y este con su participación le otorga legitimación al gobierno en turno y con esta legitimación los servidores públicos pueden actuar conforme a las leyes que los regulan, sin embargo, a falta de la legitimación del pueblo, cada

¹⁶⁸ Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 18.

conducta desplegada por los servidores públicos devendría autoritaria y violatoria del principio de legalidad que rige en cada pueblo.

Ahora cuando un gobierno se encuentra deslegitimado, el pueblo se encuentra en posibilidades de exigir un cambio de este, el pueblo se comunicaría y expresaría el desacuerdo que tiene con las conductas de los servidores públicos, encontrando así la forma de obtener información a fin de llegar a un fin; fin que sería terminar con el autoritarismo y corrupción para obtener un ejercicio noble del gobierno.

Lo anterior implica que los ciudadanos cuando se den por enterados que el bien común no se persigue por los entes del gobierno, se encuentra en posibilidades de resolver la falta de legitimidad y por tanto revisar las conductas de los gobernantes a efecto de que se ciñan a lo establecido en la legislación, ya que de otra forma estos se verían corrompiendo el sistema normativo, alterando y vulnerando los derechos de los ciudadanos y del pueblo en general.

El control de la ciudadanía se ejerce con el uso de la democracia, principalmente en aquella en la que le otorga especial facultad de participar a los ciudadanos, es decir, en principio se debe observar la conducta de los servidores públicos (a través de la publicidad de la información pública) luego de ello, se debe actuar mediante los procesos que se encuentren a mano de los gobernados.

Los servidores públicos y el gobierno al dar cumplimiento con la normatividad que el Congreso a voz del pueblo, les otorgan legitimidad, y a su vez la legitimación del pueblo confiere a los servidores públicos la obligación de observar las normas que los rigen, es un círculo por el cual se pretende que las personas que conforman el gobierno actúen conforme a la voluntad del pueblo.

Jurídicamente las autoridades deben de observar el principio de legalidad, ya que al ir más allá de lo previsto legalmente implica la violación a los mandatos fundamentales, quedando el bien común en manos de autoritarios y corruptos gobernantes.

En tal sentido el pueblo organizado tendría la posibilidad de exigir, no solamente en un caso particular, el respeto a la normatividad, si no que el alcance sería general, favoreciendo principalmente el bien común por el cual los humanos cedimos parte de la soberanía individual para crear el Estado.

1. *Eficacia de la ciudadanía como control del poder*

La ciudadanía implica la participación constante de los ciudadanos en el ejercicio del poder a efecto de encontrarse en la posibilidad de controlar el poder, mismo que es ejercido mediante el servicio público por propios ciudadanos del Estado.

Los ciudadanos deben tener la prerrogativa de vigilar el ejercicio del poder a tal grado que, en el momento en que se vea afectado el interés general, tengan la oportunidad de pronunciarse en contra de dicha conducta.

El pueblo regularía a los detentadores del poder que emana del mismo pueblo, ya que *“La sociedad civil puede hacer lo que los políticos no desean, extender la democratización, la participación, la deliberación, la publicidad de poder, etcétera.”*¹⁶⁹, lo cual quiere decir que la clase política al tener el poder del gobierno en sus manos no le es conveniente que la democracia sea el sistema que rija las decisiones del Estado, lo que implica la publicidad de estas y por supuesto la participación de los ciudadanos.

Como se ha hablado anteriormente, la voluntad del pueblo es fuente de la legitimación del gobierno y sus servidores públicos, por tanto, si se muestra la inconformidad de los integrantes de la comunidad de tal manera que resulte en la salida o cambio y responsabilidad de dicho gobierno y/o integrantes de este, implicaría la eficacia de la ciudadanía como medio de control del poder.

Si, por el contrario, la inconformidad de los integrantes de la comunidad no resulta en la salida o cambio y responsabilidad de dicho gobierno y/o integrantes de este, no implica más que el autoritarismo y la corrupción ha permeado en la

¹⁶⁹ *Ibíd.* p. 48.

naturaleza de la democracia y por tanto solo resultaría una ilusión como sistema de gobierno.

La ciudadanía para obtener eficacia requiere 1) publicidad de los hechos públicos, 2) la rendición de cuentas de los servidores públicos, entes y órganos en los que se puedan discutir y participar, y 3) formas por las cuales las decisiones tomadas por los ciudadanos sean respetadas y ejecutadas.

2. La ciudadanía en el Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción, como se vio en el capítulo Tercero, se compone de diversos órganos, entre ellos el Comité de Participación Ciudadana, el cual representa a la Ciudadanía en el control del Poder, mismo Comité que se integra por los ciudadanos elegidos por el Comité de Selección.

A. Atribuciones del Comité de Participación Ciudadana.

Como ya se trató en el tercer capítulo la Ley General del sistema Nacional Anticorrupción en su artículo 21 se establecen las atribuciones del Comité de Participación Ciudadana, las cuales en este capítulo cito literalmente a continuación:

Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar sus normas de carácter interno;
- II. Elaborar su programa de trabajo anual;
- III. Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser público;
- IV. Participar en la Comisión Ejecutiva en términos de esta Ley;
- V. Acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional;
- VI. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales;

VII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, 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 esta Ley;

d) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.

VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;

IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;

X. Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, 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;

XI. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;

XII. 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;

XIII. Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador;

XIV. Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador;

XV. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes;

XVI. 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;

XVII. Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional, y

XVIII. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.

Respecto de la primera fracción se han realizado la siguiente normatividad interna¹⁷⁰:

- 1) Lineamientos de las sesiones del Comité de Participación Ciudadana.
- 2) Protocolo de atención a correspondencia recibida por el Comité de Participación Ciudadana.
- 3) Protocolo de gestión de contenidos de la página web del Comité de Participación Ciudadana.
- 4) Manual de usuario de la página Web.

Conforme a la segunda fracción del referido artículo, el Comité de Participación Ciudadana elabora su propio plan anual de trabajo, los cuales se encuentran al acceso público en su página de internet y que transcribo

¹⁷⁰ Véase la siguiente página de internet: "Normatividad" Comité de Participación Ciudadana, https://cpc.org.mx/?page_id=14138 [20-01-2020].

https://cpc.org.mx/?page_id=14253, en esta se encuentran actualmente tres planes anuales, correspondientes al 2017, 2018 y 2020; asimismo en dicha página de internet se encuentran los informes anuales de los años 2017 y 2018, en cumplimiento a la fracción tercera del artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Además de un plan anual, el artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, contempla en su fracción tercera la rendición de un informe anual, por lo que se han presentado dos informes, el primero respecto del ejercicio del año 2017 y el segundo del ejercicio 2018, el primero de ellos fue publicada el 21 de febrero del año 2018 y el segundo de ellos fue presentado en la Cuarta Sesión Extraordinaria en el año 2019, en cuya sesión Irene Levy Mustri realizó una crítica al referido Informe, señalando que para ella resulta incorrecto que sea un informe de la Presidencia de dicho órgano, votando en contra del informe, ya que aseveró no participó en la formulación del documento.

De igual manera conforme a la fracción cuarta del precepto citado previamente, el Comité participará en la Comisión Ejecutiva, versando su actividad en las facultades de este órgano ejecutivo, y que se encuentran previstas en el artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, actividad que se observa de las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Ejecutivo y que se encuentran al acceso público en la página web siguiente <https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/>.

Respecto de la fracción quinta se observa que en las sesiones ordinarias del Comité de Participación Ciudadana quinta, séptima y octava del año 2018 y la vigésima sesión ordinaria celebrada en el año 2019 se abordó el tema de solicitud de información tanto los lineamientos, protocolo y temas a solicitar, destacando la propuesta de Irene Levy Mustri de preguntar por las contrataciones de pipas, y de Dos Bocas y de Jorge Alberto Alatorre Flores para tener información del caso Odebrecht y de la Estafa Maestra, con la puntualización de Alfonso Hernández Valdez, respecto de las contrataciones de Dos Bocas para observar la Ley y en su caso proponer reformas y para el caso de Odebrecht saber cómo va el proceso.

Ahora bien, en consonancia a la fracción sexta el Comité de Participación Ciudadana en su participación en la Comisión Ejecutiva, podrá opinar y proponer sobre la política nacional e integrales, al respecto en las sesiones se observó que la Comisión Ejecutiva ha abordado las siguientes políticas:

- 1) Política integral de designaciones de titulares o integrantes de organismos autónomos y otros nombramientos.
- 2) Política integral de evaluación de testigos sociales en procedimientos de licitación del sector público.
- 3) Política integral de procesos de entrega recepción y rendición de cuentas al término de administraciones gubernamentales.
- 4) Política de accesibilidad a información pública en posesión de la administración pública federal (gob.mx).
- 5) Política nacional anticorrupción.

Las anteriores propuestas se dieron a conocer en la Primera sesión ordinaria del año 2018 y en la primera sesión extraordinaria del año 2019 ambas del Comisión Ejecutiva¹⁷¹.

Respecto de la Política Nacional Anticorrupción, el tema fue tratado de manera superficial en el año 2017, acordando en la séptima sesión ordinaria del año 2017 la colaboración con dos organizaciones (NOSOTRXS y COPARMEX) para que dicha política tuviera un mayor impacto, en el 2018 fue retomada la Política Nacional Anticorrupción proponiendo, impulsando y dando seguimiento un Comité Técnico para la elaboración de un borrador de la Política y un Consejo Consultivo para su consulta en las sesiones ordinarias quinta, octava, décima, onceava catorceava, así como en las extraordinarias segunda y tercera todas del Comité de Participación Ciudadana.

Ahora bien, a partir de la catorceava sesión ordinaria del Comité de Participación Ciudadana, celebrada en el 2018, se dio seguimiento a los resultados

¹⁷¹ Actas de sesiones de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/> [10-02-2020]

de la consulta de la Política Nacional Anticorrupción, destacando que en la décimo sexta y vigésimo tercera sesiones ordinarias se buscó tanto la alienación de las Políticas estatales, como un cruce de líneas entre el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 de la Secretaría de la función Pública, respectivamente.

Actualmente la Política Nacional Anticorrupción ya fue aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el día 29 de enero del año 2020.

Igualmente, el Comité de Participación Ciudadana a través de la Comisión Ejecutiva tiene posibilidades de proponer proyectos de los siguientes temas:

- Coordinación entre instituciones y entre gobiernos en las materias de fiscalización, control de recursos públicos y sobre faltas administrativas y hechos de corrupción, su prevención y control.

Del punto anterior se destaca la colaboración (manifiesta en una Carta de Intenciones) con el Instituto Nacional Electoral para promover la legalidad en los procesos electorales, así como la difusión de buenas prácticas para la integridad en el uso de recursos públicos.¹⁷²

De igual manera se propuso en la vigésima cuarta sesión ordinaria del Comité de Participación Ciudadana la colaboración con los Órganos Internos de Control, para lo cual se buscaría un convenio con el Comité Coordinador.

- Formas de mejorar la Plataforma Digital.

En relación a este punto, en la décimo octava sesión ordinaria del año 2019 del Comité de Participación Ciudadana recalcó que el tema de la Plataforma Digital

¹⁷² Véase Carta de Intenciones celebrada el CPC con el INE. http://sumawebdesarrollo.com/cpcnacional_wp/wp-content/uploads/2019/04/Convenio-de-colaboracio%CC%81n-CPC-Instituto-Nacional-Electoral-INE.pdf [04-02-2020].

no había avanzado de la manera deseada, inclusive se propuso una reunión con el titular de la Unidad de la Plataforma digital y con el Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción para ofrecer su ayuda al respecto; en la décimo novena sesión ordinaria se trataron los avances en la Plataforma, precisando datos que la Secretaría de la Función Pública, le daría acceso a la Secretaría Ejecutiva del Sistema.

Posteriormente, en la vigésimo tercera sesión ordinaria del Comité de Participación Ciudadana, se mencionó la necesidad de apoyar la plataforma y la injerencia de los Comités de Participación Ciudadana locales.

- Mejoras en los medios y técnicas de intercambio de información de diversas instituciones.
- Mejoras en medios, formas y mecanismos sobre la operación del sistema de denuncia y queja electrónicas.

En lo relativo a este punto, en la décimo novena sesión ordinaria celebrada en el 2019, se refirió la posibilidad de colaborar con la Comisión Nacional de Derechos Humanos para obtener un mecanismo de protección de denunciantes de hechos de corrupción; en este sentido se concatena a la facultad prevista en la fracción doceava del artículo que se analiza en este apartado.

Respecto a la fracción novena del artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en la página de internet del Comité de Participación Ciudadana se encuentra el registro de organizaciones civiles que han manifestado su deseo de colaborar con dicho órgano del Sistema, por lo cual agrego el enlace correspondiente a continuación: https://cpc.org.mx/?page_id=14357. Asimismo, en la sexta sesión ordinaria del Comité de Participación Ciudadana se refirió la posibilidad de realizar un directorio de organizaciones, que resultase inclusive y que abarcase el país entero.

En lo que respecta a la fracción décima del artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, desde la primera sesión ordinaria del Comité de

Participación Ciudadana, del año 2017, Alfonso Hernández Valdez comentó que ha efectuado estudios respecto de la medición de la corrupción, y para avanzar en esa tarea se requería personal especializado en análisis de datos.

Para la segunda sesión ordinaria, celebrada en el 2019, de la Comisión Ejecutiva y para la décimo octava sesión ordinaria del año 2019, se informó la colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) así como con la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), para la realización de un censo respecto de la imparcialidad e independencia del Sistema Nacional Anticorrupción de los Sistemas Estatales; colaboración que fue promovida por el Comité de Participación Ciudadana, y que sería ejecutada por el INEGI y por la Secretaría Ejecutiva.

A lo largo de los años 2018 y 2019 el Comité de Participación Ciudadana ha mantenido estrecha relación con diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, situación que es importante como vínculo entre el Sistema Nacional Anticorrupción y la sociedad, aunado a lo establecido en la décimo primera fracción del artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, tales relaciones se han visto reflejadas en cartas de intención firmadas entre el Comité con el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, “Nosotros” (Nosotrxs), el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, diversos Colegios de Abogados, Colegio de Contadores Públicos de México, Servicios de Tecnología Apolo y el Colegio del Notariado Mexicano y ha colaborado con Checchi and Company Consulting, Inc., Mexicanos Contra la Corrupción con Max Kaiser del Instituto Mexicano para la Competitividad, SERAPAZ, FUNDAR, Fuiste Tú, Alliance For Integrity, Ruta Cívica y Ethos.

Ahora bien, por lo que hace a la fracción treceava del artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, no se observan en las actas de las sesiones del Comité de Participación Ciudadana observaciones respecto del Programa Anual del Trabajo del Comité Coordinador; de igual manera en lo que respecta a realizar observaciones a los proyectos del informe anual del Comité Coordinador, facultad que se prevé en la fracción catorceava del referido precepto,

en las actas de la Comisión Ejecutiva no se advierten dichas observaciones, únicamente en la segunda sesión ordinaria, del año 2017 de dicho órgano se aprobó el anteproyecto de Informe Anual.

Conforme a la fracción quinceava del artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, no se han formulado propuestas de recomendaciones por el Comité de Participación Ciudadana, únicamente el Comité Coordinador realizó la recomendación no vinculante respecto de las designaciones de Jueces y Magistrados locales, derivado del Primer Informe Anual de ese órgano; empero en la décimo novena sesión ordinaria, llevada a cabo en el año 2019, se le tomó mayor importancia a esta atribución, los integrantes del Comité propusieron revisar temas para formular la recomendación pertinente especialmente en contrataciones públicas.

En cuanto a la décimo sexta fracción del artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se ha buscado la colaboración con Contralorías de los Organismos Constitucionalmente Autónomos como se observa en la décimo novena sesión ordinaria del Comité de Participación Ciudadana, así como diversas instituciones que ya han sido especificada *supra* líneas.

Por lo que se refiere a la fracción décimo séptima del artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que corresponde al seguimiento del funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, se puede señalar que se ha tenido una gran actividad a partir de las sesiones del año 2018, del Comité de Participación Ciudadana, se ha reflejado el seguimiento con el amparo promovido respecto a la falta de nombramiento del Fiscal Anticorrupción y de los Magistrados de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como el apoyo a diverso juicio por el nombramiento del Auditor de Zacatecas, que fue hecha contraria a los requisitos de Ley, así como a otro Amparo en Chihuahua por la omisión en la homologación de la Ley de Fiscalización de ese Estado con la Federal.

En este orden de ideas, se ha instaurado una Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana, en la que todos participan como iguales, sin que el Comité nacional intervenga sobre los Comités locales, para dar seguimiento a las actas, otorgar apoyo y compartir ideas.

De igual manera se ha buscado la participación de los Municipios en el Sistema a través de sus Órganos Internos de Control.

Ahora bien, de las sesiones del Comité Coordinador, de la Comisión Ejecutiva y del Comité de Participación Ciudadana no se advierte que se haya realizado actos conforme a la décima octava fracción del artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Respecto al artículo 23 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción el Comité de Participación Ciudadana ha propuesto dos exhortos, el primero se puso en la mesa en la segunda sesión ordinaria Comité Coordinador, en el año 2017; respecto del espionaje a través del programa “Pegasus” a periodistas y activistas, exhorto que fue rechazado bajo el argumento del Consejero el Dr. Alfonso Pérez Daza debido a que si bien se encontraban ante la vulneración al derecho a las comunicaciones privadas, no era un delito considerado de corrupción, por tanto no eran competentes para formular el exhorto solicitado, argumento que fue secundado por el Magistrado Carlos Chaurand Arzate, sumándose los demás participantes del Comité Coordinador.

La segunda propuesta de exhorto se propuso en la primera sesión ordinaria del Comité Coordinador, del año 2018; en la que se solicitó al entonces Procurador General de la República Informe respecto al caso “Odebrecht”, propuesta que fue aprobada por dicho Comité.

Por otra parte, el Comité de Participación Ciudadana tenía el deber de proponer el formato para las declaraciones patrimoniales y de intereses, también conocida como 3 de 3, ello con fundamento en el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativa que cito a continuación:

...Artículo 48. El Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, expedirá las normas y los formatos impresos, de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los Declarantes deberán presentar la declaración de intereses, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por el artículo 29 de esta Ley...

De esta obligación, el Comité en estudio empezó a trabajar de manera inmediata ya que desde el Acta de sesión en la que se da por instaurado este órgano ya que se propusieron distintas ideas para los formatos, ellos los presentaron en el Comité Coordinador, a lo cual la Secretaría de la Función Pública tomó estos para modificarlos haciendo alusión a temas de transparencia, lo cual trajo inconformidad a los miembros de este Comité en especial por Irene Levy Mustri, ya que ese era su trabajo; finalmente se publicaron en el Diario Oficial de la Federación tanto los formatos como las normas para su llenado, en fecha 23 de septiembre del año 2019.

3. Retos de la ciudadanización como control del poder y la corrupción en el Sistema Nacional Anticorrupción

Como principales retos del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción puedo enunciar los siguientes:

- a) Falta de comunicación atractiva a la sociedad respecto de las actividades de este órgano.

En ese sentido, si bien es cierto que participantes, como Edna Jaime Treviño e Irene Levy Mustri, del Comité de Selección y del propio Comité de Participación Ciudadana respectivamente, son columnistas de periódicos y han redactado diversas notas del Sistema, lo cual ayuda a transmitir las tareas y actividades de este órgano; es importante resaltar que actualmente los medios de comunicación por internet tienen mucha fuerza y en estos medios no cuentan con la cobertura adecuada, al día 24 de marzo del año 2020 tan solo 2,086 personas siguen en

Facebook¹⁷³ la página del Comité de Participación Ciudadana y en Twitter¹⁷⁴ 3,977 personas.

- b) Desequilibrio en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Al respecto es importante retomar que el Comité Coordinar es la cabeza del Sistema, por lo que se compone por los titulares de las siguientes instituciones:

De lo anterior se observa que a pesar de que el Comité de Participación Ciudadana tiene la presidencia del Comité Coordinador, de facto, solamente tiene un voto dentro de este órgano, dejando la participación ciudadana con la fuerza de un ciudadano ante cinco servidores públicos¹⁷⁵.

- c) Actualmente falta de apoyo y cohesión entre el Actual Presidente de la República y el Sistema Nacional Anticorrupción, por ende, del Comité de Participación Ciudadana

Al día de hoy poco se ha hablado del Sistema Nacional Anticorrupción por parte del actual presidente de México¹⁷⁶.

- d) Las dos renuncias de miembros del Comité de Participación Ciudadana en el mismo año.

El primer miembro en renunciar fue Luis Manuel Pérez de Acha por su postulación para ser el Fiscal anticorrupción de la Fiscalía General de la República y la segunda Irene Levy Mustri por asuntos personales, los cuales ha dejado al

¹⁷³ Comité de Participación Ciudadana en Facebook <https://www.facebook.com/ComiteCPC/> [24-03-2020].

¹⁷⁴ Comité de Participación Ciudadana en Twitter <https://twitter.com/comitecpc?lang=es> [24-03-2020].

¹⁷⁵ Levy Mustri, Irene, *El (des)equilibrio en el SNA*, El Universal, 04 de marzo del año 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/irene-levy/nacion/el-desequilibrio-en-el-sna> [14-02-2020].

¹⁷⁶ Jaime Treviño, Edna, *¿Puede AMLO reconciliarse con el Sistema Nacional Anticorrupción?*, El Financiero, 21 de junio del año 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/edna-jaime/puede-amlo-reconciliarse-con-el-sistema-nacional-anticorrupcion> [14-02-2020]

Comité faltos de competentes miembros, así como la descomposición de la continuidad para la presidencia del Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador, situación que fue comentada por el Maestro Rigoberto Martínez Becerril, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁷⁷.

- e) La falta de claridad de las facultades del Comité de Participación Ciudadana.

El Sistema Nacional Anticorrupción sigue siendo una institución de reciente creación con lo cual se encuentra aún en un periodo de crecimiento, por tanto, es factible que las facultades contempladas en el articulado citado en el subtema anterior aún no queden claro para los miembros del Comité de Participación Ciudadana, situación que fue comentada por el Maestro Rigoberto Martínez Becerril, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁷⁸

Por ejemplo en la segunda sesión ordinaria del año 2017, se puso sobre la mesa una posible reforma al Código Fiscal respecto de empresas fachada en el sector salud, también en la quinta sesión ordinaria del año 2017 en la que se planteó la coordinación con organizaciones de la sociedad civil para reconstrucciones derivado del sismo del 19 de septiembre de ese año, en la séptima sesión ordinaria se abordó la posibilidad de asistir ante instancias internacionales debido a la Ley General de Comunicación Social ya que se ha considerado que es violatoria de derechos humanos, y aunque es cierto que la corrupción afecta esta prerrogativas, también es cierto que la facultades en materia de derechos humanos se encuentra a manos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y como en el caso de del

¹⁷⁷ Platica sostenida con Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en fecha 01 de noviembre del año 2019.

¹⁷⁸ Platica sostenida con Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en fecha 05 de septiembre del año 2019.

exhorto por el caso “Pegasus” la vulneración al derecho de libertad de expresión corresponde de resolverlo otras instancias.

4. Sugerencias respecto del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

A consideración propia, debido a lo estudiado en el presente trabajo de investigación, es oportuno realizar las siguientes sugerencias:

- a) Que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana se encuentren dentro del Comité Coordinador, para equilibrar la votación entre servidores públicos y ciudadanos.
- b) Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema creen contenido multimedia atractivo para la sociedad mexicana para que se mantenga informada y sea capaz de participar activamente en las decisiones políticas del país.
- c) Solicitar al Titular del Ejecutivo Federal actual, se comprometa a darle seguimiento a las actividades del Sistema Nacional Anticorrupción, en este sentido no como decisor en este, si no para que la ciudadanía de este país tenga la seguridad que los órganos de gobierno estén en sintonía contra la corrupción.
- d) Establecer que la retirada de algún miembro del Comité de Participación Ciudadana únicamente se permitiría por causa graves en su salud o personales, a efecto de que los proyectos de este órgano se vean en continuo avance y con el seguimiento de todos los miembros.
- e) A efecto de mayor claridad en el ejercicio de las facultades previstas en la ley, es oportuno que en los lineamientos de las sesiones del Comité de Participación Ciudadana se establezca que los puntos del orden del día de la sesión respectiva estén relacionados con la Ley de la materia.
- f) A fin de dar continuidad con los proyectos previstos por el presidente en curso del Comité, este dure en su puesto por lo menos un año.
- g) En razón de que los miembros que han formado parte del Comité han considerado pertinente manifestarse respecto de diversos temas del Sistema

Nacional Anticorrupción en relación a los acontecimientos en Estados de la República, podría reglarse dicha actividad en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, para que no únicamente opinen sobre el Plan anual y el Informe anual del Comité Coordinador.

CONCLUSIONES

Como conclusiones de este trabajo de investigación, enlisto a continuación los puntos finales a los que he llegado:

1. El poder del Estado tiene su fuente en la voluntad de los ciudadanos de unirse y llegar a un fin común, en este sentido la voluntad de los ciudadanos legitima el uso del poder que ostentan las autoridades del gobierno.

La voluntad del pueblo se observa principalmente con las elecciones de los representantes políticos como gobernadores y legisladores (Diputados en *strictu sensu*), ahora bien, en lo que respecta a los legisladores, son quienes crean leyes (como su facultad principal), lo que brinda certeza y seguridad jurídica a los habitantes, en este sentido la legislación que crea este órgano tiene inmersa la voluntad de la ciudadanía.

Con lo anterior, si los actos de autoridad se emiten conforme a la legislación, estos actos se encuentran legitimados conforme a la voluntad del pueblo, empero es importante que los ciudadanos como civiles, tengan mayores oportunidades de estar presente, observar y participar en las tareas del gobierno, para otorgar de manera próxima la legitimación a los actos de autoridad, y en su caso, hacer llamados de atención, para que las conductas de las autoridades sean conforme a la ley.

2. La “corrupción”, actualmente es un término ambiguo, con lo cual aún no se tiene una definición precisa y única de éste; desde mi perspectiva la corrupción es una distorsión en el ejercicio del poder del Estado, en que también pueden estar inmersos particulares, con el propósito de obtener un beneficio que de otra manera no se obtendría.

La corrupción conlleva la falta de ética en sus participantes, al respecto se podría intentar decir que la ética es subjetiva ya que depende de los valores

y principios de cada persona, sin embargo como rama de la filosofía, la ética estudia el comportamiento correcto dentro de una sociedad, es decir, con el pacto social cada uno ha aceptado ajustar su comportamiento al beneficio de todos, por tanto también existen valores y principios que ha dictado el conglomerado social y que se observan principalmente con convencionalismos sociales y en reglas jurídicas que debemos cumplir, y en caso contrario dejamos de lado el comportamiento ético que aceptamos al vivir en sociedad.

Por lo precisado en este punto, se concluye que el Comité de Participación Ciudadana, dentro del Sistema Nacional Anticorrupción tiene la facultad de formular recomendaciones no vinculantes a las autoridades en temas que conlleven hechos considerados de corrupción y faltas administrativas, para destacar la relevancia de la participación ciudadana como control de la corrupción en nuestro país, debido a que con ésta se vigilaría y se promovería el cumplimiento de los principios y valores creados por la sociedad.

3. La “corrupción” como fenómeno dentro de nuestra sociedad tiene distintos efectos, tales como económicos, políticos, sociales y jurídicos; en el ámbito económico, principalmente, afecta la repartición de la riqueza; en la esfera política se impide la consecución del bien común por el cual se creó el Estado; en cuanto a lo social se exagera la desigualdad de los habitantes del país dañando el contrato social al que hemos llegado, y finalmente en lo jurídico se observa la ilegalidad de los actos de autoridad y en su caso de particulares.

No podemos dejar de lado las situaciones planteadas en el párrafo anterior en la legislación creada en el marco de la reforma constitucional del 25 de mayo del año 2015 en donde se cubren los ámbitos económicos, políticos,

sociales y jurídicos, lo cual puedo decir que se ha cumplido de manera teórica en la legislación correspondiente.

En conclusión, todas las Leyes creadas por un órgano legislativo, legítimo en un país, por su naturaleza son jurídicas, pero es importante recordar que con las mismas se tratan distintos ámbitos de nuestra sociedad lo que ayuda a mejorar en todo sentido y a combatir la corrupción desde diversos puntos de atención.

4. En México, actualmente, se encuentran vigentes tres convenciones internacionales con el propósito de evitar el fenómeno de la corrupción (Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción), en tal sentido, los países que han adoptado tales convenciones han manifestado su voluntad en un acto multilateral (de crear derechos y obligaciones), para reducir la corrupción.

En tal sentido el Estado Mexicano tiene la obligación de observar y aplicar el contenido de las convenciones internacionales ya mencionadas en el párrafo anterior, entendiendo al fenómeno de la corrupción como una situación que no solo afecta a un país, sino que también afecta a la comunidad internacional.

Las tres convenciones se encaminan a supuestos principalmente de carácter penal y por ende, a sanciones penales, sin embargo se destaca la relevancia de la tercera convención, debido a que en la misma se prevé la responsabilidad de las personas morales en los hechos considerados de corrupción, la participación ciudadana y la creación de órganos

especializados en la lucha contra la corrupción, lo que significa que para la comunidad internacional resulta primordial la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

5. Al Día de hoy la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que la soberanía nacional deviene del pueblo, este hecho parece, actualmente, lógico, pero para llegar a ello hubo una gran lucha en nuestro país.

En el periodo independentista se crearon varios documentos con el fin de dar dirección jurídica y política a la población, de entre ellos resalto la Constitución de Cádiz de 1812 (que primeramente aplicaba al territorio peninsular); los Elementos Constitucionales de ese mismo año, los Sentimientos de la Nación de 1813; la Constitución de Apatzingán de 1814; el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el Acta de Declaratoria de Independencia de 1821.

Ahora, de los documentos señalados en el párrafo anterior, tanto en las Bases Constitucionales de 1812 y los Sentimientos de la Nación de 1813 declaran que la soberanía proviene del pueblo, más el segundo de ellos no enfrasca dicha soberanía en una sola persona si no en un sistema de gobierno dividido en tres órganos; esto es sumamente relevante debido a que reconoce que el pueblo es quien le da vida al Estado, derivado del contrato social y por tanto es en este acto en el que se obtiene el poder del Estado para llegar a un bien común.

Con lo señalado en este punto concluyo que declarar que la soberanía nacional es del pueblo es un gran medio de control hacia las autoridades de gobierno de un Estado, porque se entiende que si el pueblo no está de acuerdo con la manera de ejercer las facultades de la autoridad tiene la

capacidad de cambiar a otro sistema de gobierno o cambiar de titulares por medios pacíficos o bélicos, en última instancia.

6. Aunado al punto anterior, no podemos retroceder a una época de mínima exigencia hacia los integrantes del gobierno nacional, de sumisión hacia ellos, se debe criticar y exigir un cambio ante una situación que vaya en contra de la consecución del bien común, por tanto, la ciudadanización se observa como la posibilidad de los ciudadanos civiles en un acto soberano, de participar activamente en asuntos del gobierno, cuando pareciera que se ha corrompido el uso del poder del Estado.

La participación ciudadana tiene la finalidad de que las autoridades se conduzcan conforme a lo establecido en la legislación, al haber un órgano en el que sus actos son observados continuamente y ante alguna falta en su función habrá una consecuencia como la publicación de la misma, asimismo, es importante la función correctiva de la ciudadanización, debido a que en el caso del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción tiene la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades de gobierno.

En relación a lo descrito en este punto, cabe señalar como conclusión que la Ciudadanización es un control del ejercicio del poder del Estado y también de la corrupción en éste, debido a que se trata de que los ciudadanos recuerden constantemente el propósito del Estado, y en caso de que los integrantes del gobierno actúen correctamente se legitime su función.

7. Con la reforma del 25 de mayo del año 2015 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene su fundamento en el artículo 113 de la ya referida carta magna; este sistema tiene como objetivo la coordinación de autoridades que tengan competencia en la prevención y sanción de hechos

de corrupción, entendidos como delitos y faltas administrativas, asimismo se consideran las autoridades competentes para fiscalizar y controlar los recursos públicos, autoridades que serán de todas las órdenes de gobierno.

Ahora bien, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como ley marco señala exactamente cuáles son los órganos que integrarán el Sistema, mismo que son el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales.

Respecto a lo anterior, el Comité Coordinador se integra por los presidentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por los titulares de la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de la Auditoría Superior de la Federación y por representantes del Consejo de la Judicatura Federal y del Comité de Participación Ciudadana; el representante de la última institución nombrada será el presidente del Comité Coordinador.

También es importante retomar que los miembros del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, son los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, sus homólogos locales, de la Secretaría de la función Pública y de las Secretarías homólogas de los Estados de la federación.

Con todo lo mencionado en este punto, se puede decir que con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se busca la coordinación de las entidades para cubrir los distintos ámbitos del gobierno y cuyas competencias ayuden a combatir la corrupción en México.

8. El Comité de Participación Ciudadana es un órgano del Sistema Nacional Anticorrupción que fue creado atendiendo la preocupación de la ciudadanía,

la comunidad internacional y en general del proceso histórico de los controles del poder del Estado y la corrupción en el ejercicio de éste.

En este sentido, como medio de control, la ciudadanía ha sido del tipo externo valorado principalmente en las elecciones de los representantes gubernamentales, ahora, con el referido Comité de Participación Ciudadana se puede decir que los ciudadanos que lo conforman son un control interno con naturaleza independiente del gobierno debido a que no son servidores públicos.

También es importante señalar que los ciudadanos, como humanos que somos, no somos seres perfectos y que en la naturaleza humana se encuentra la posibilidad de caer en corrupción, por tanto en la reforma constitucional del 25 de mayo del año 2015, con la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, y por tanto el Comité de Participación Ciudadana, los legisladores consideraron oportuno que los ciudadanos integrantes de este Comité cubrieran ciertas características como experiencia en los temas de transparencia, rendición de cuentas o del combate a la corrupción, por tanto, conforme a la legislación, son estos ciudadanos quienes son mayormente capaces de fungir como miembros del Sistema.

9. Actualmente, el Sistema Nacional Anticorrupción, al ser de reciente creación, debido a que lleva funcionando cerca de tres años (al día 26 de marzo del año 2020), aún se encuentra en el periodo de crecimiento, evolucionando y perfeccionándose en sus tareas, incluyendo los servidores públicos de las entidades que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, y que son parte el Comité Coordinador; empero es necesario mencionar que la mayoría de esos servidores públicos tienen experiencia en sus funciones, es decir, conocen exactamente sus facultades, limitaciones y herramientas, por tanto el actuar de los servidores públicos se observa destacada sobre el

participante del Comité de Participación Ciudadana, en dicho Comité Coordinador.

También, es importante referir que dentro del Comité Coordinador la mayoría son servidores públicos, por lo que considero que sí se ve un desequilibrio frente al ciudadano que preside el Comité Coordinador, que si bien lo preside, es minoría, por ello podría resultar equilibrador que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana participaran en el Comité Coordinador, además serviría para que cada uno de los miembros del Comité de Participación Ciudadana tuviera experiencia dentro del Comité Coordinador y al momento de presidirlo habría una mayor consecución con las presidencias anteriores.

10. Respecto a las funciones del Comité de Participación Ciudadana, considero que poder proponer recomendaciones no vinculantes y exhortos, son facultades que tienen gran relevancia, en virtud de que éstas sirven principalmente para obtener un cambio en el actuar de las autoridades, así como información de las mismas, mas estas facultades aún no han sido explotadas por los miembros del Comité de Participación Ciudadana debido a que únicamente se ha propuesto en el Comité Coordinador dos exhortos.

La primera solicitud de exhorto no fue aprobada en razón de que no atendía hechos de corrupción (programa “Pegasus”), mientras que la segunda propuesta fue la solicitud de un Informe respecto al caso “Odebrecht”, al entonces Procurador General de la República, la cual fue aprobada; en razón de lo expuesto, considero que los integrantes del este Comité deben aprender a utilizar estas dos herramientas para obtener mayores resultados en la lucha contra la corrupción.

Como ya lo he referido el Sistema Nacional Anticorrupción, y en específico el Comité de Participación Ciudadana, aún se encuentran en etapa de crecimiento, por lo que aún no se puede determinar la eficacia del Comité de

Participación Ciudadana, pero es posible decir que la participación de los ciudadanos en las tareas del gobierno siempre es importante, como ejercicio democrático y para continuar evolucionando como sociedad en este proceso histórico que se sigue escribiendo.

BIBLIOGRAFÍA

BARCELÓ ROJAS, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

CARBONEL, Miguel; OROZCO, Wistano; *et. al.* (coords.), *Estado de derecho, concepto, fundamento y democratización en América Latina*. México, siglo veintiuno editores, Universidad Nacional Autónoma de México, ITAM. 2002.

CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María De La Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

CASANUEVA REGUART, Sergio E., *Derecho administrativo integral*, México, Porrúa, 2011.

DE LA CUEVA, Mario. *La idea del Estado*, 5° ed. México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

ELLIOTT, Kimberly Ann, *Corrupción en la economía global*, México, Limusa, 2001.

FIERRO, Ana Lena, *Responsabilidades de los servidores públicos, del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

HOBBS, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

HURTADO CISNEROS, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

IVANEGA, Miriam Mabel, *Control Público*, Buenos Aires, Astrea, 2016.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfo Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos Federales*. México, Porrúa, 2002.

- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 7a. ed., México, Porrúa, 2014.
- MALEM SEÑA, Jorge F.; *La corrupción, aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. España, Gedisa, 2002.
- MÁRQUEZ RABAGO, Sergio R. *Derecho constitucional en México*. s.e., s.l.i., 2014.
- MÉNDEZ-SILVA, Ricardo (Coord.), *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, 2a. ed. México, Oxford University Press, 2019.
- PLANIOL, Marcelo y RIPERT, Jorge, *Tratado práctico de derecho civil francés*, t. I. *Las personas*, trad. del Dr. Mario Díaz Cruz, Habana, Cultural S.A., 2002.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*. 40a. ed. México, Porrúa, 2009.
- REZZOAGLI, Bruno Ariel (Coord.), *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, México, Porrúa, Universidad de Anáhuac, Facultad de derecho, 2005.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, 16a. ed., México, Porrúa, 2012.
- SAVATER, Fernando, *Política para Amador*, 3a. ed., España, Ariel, 2005.
- SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Ética y poder*, 7a. ed., México, Porrúa, 2015.
- DE SECONDAT MONTESQUIEU, Carlos Luis, *Del espíritu de las leyes*, 20a. ed. México, Porrúa, 2015.
- SILVA RAMÍREZ, Luciano. *El control judicial de la constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 3a. ed., México, Porrúa, Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

VALADÉS, Diego, *El Control del poder*, 3° ed. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

VELÁZQUEZ GARCÍA, Erik, *et. al. Nueva historia general de México*, México, El Colegio de México, 2010.

WILSON, Brian, *Sistemas: Conceptos, metodologías y aplicaciones*, México, Editorial Limusa S.A. de C.V., 1993.

ZAPATERO, Virgilio (coord.), *La corrupción*, México, Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., 2007.

ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, INACIPE, 2015.

ZIPPELIUS, Reinhold; *Teoría General del Estado*, 4° ed. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

ZHILIN, D. M., *Teoría de sistemas: un curso introductorio*, trad. Yvan Abanto Chávez, España, Hayka libros de ciencia y URSS, 2011, p. 61

HEMEROGRAFÍA

Hernández Salmerón, Guillermo, 2006, "México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción" *Revista Mexicana de Política Exterior*, num. 78, octubre 2006, p. 125.

MESOGRAFÍA

"Acta de Independencia del Imperio Mexicano",
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821C.pdf>

Actas de sesiones de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción,
<https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/>

ANLEN LÓPEZ, Jesús, “El Acta Constitutiva de 1823”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/30CEDIP.pdf>

“Carta de Intenciones celebrada el CPC con el INE”, http://sumawebdesarrollo.com/cpcnacional_wp/wp-content/uploads/2019/04/Convenio-de-colaboracio%CC%81n-CPC-Instituto-Nacional-Electoral-INE.pdf

CERVANTES GÓMEZ Juan Carlos, *Las Bases de la “Organización Política de la República Mexicana, Bases Orgánicas de 1843”*, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/32CEDIP.pdf>

CIENFUEFOS SALGADO, David; Elementos de nuestra Constitución, 1812, “*Colección la Constitución nos une*”, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/16CEDIP.pdf>

CAMACHO VARGAS, José Luis, “Las Leyes de Reforma y la Constitución de 1917”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/38CEDIP.pdf>

“Comisionados”, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Comisionados.aspx>

Comité de Participación Ciudadana en Facebook, <https://www.facebook.com/ComiteCPC/>

Comité de Participación Ciudadana en Twitter, <https://twitter.com/comitecpc?lang=es>

“Consejo de Estado” [España], “Historia” <http://www.consejo-estado.es/quees.htm>

“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824”, <http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Constitucio%CC%81n-Federal-de-1824.pdf>

“Constitución de 1857”,
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

“Cronología de Reformas de los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

“Definición de fuerza”, <http://dle.rae.es/?id=IYwPBb3>

“Definición de Corrupción”, <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>

“Definición de Corromper”, <http://dle.rae.es/?id=AzzkG49>

“Definición de control” <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>

“Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.”,
https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/223%20-%2027%20MAY%202015%20-%20Dictam-Rev.pdf

“Diario De Los Debates De La Cámara De Senadores Del Congreso De Los Estados Unidos Mexicanos, LXIV Legislatura, AÑO I, Segundo Periodo Ordinario, Sesión Número 3”,
http://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/1/SPO/PDF-WEB/SPO_No3_8-FEB-2019.pdf

“Etimología de poder”, <https://definiciona.com/poder/#etimologia>

“Exposición de Motivos de Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.”, <https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917->

2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/223%20-%2027%20MAY%202015%20-%20Exp-Motiv.pdf

“Gaceta del Senado”,
http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/88629

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Un documento pre-constitucional creado en tierras mexicanas en 1813: Sentimientos de la Nación de José María Teclo Morelos Pérez y Pavón”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/19CEDIP.pdf>

“Integración”, Consejo de la Judicatura Federal,
<https://www.cjf.gob.mx/integracion.htm>

JAIME TREVIÑO, Edna, *¿Puede AMLO reconciliarse con el Sistema Nacional Anticorrupción?*, El Financiero, 21 de junio del año 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/edna-jaime/puede-amlo-reconciliarse-con-el-sistema-nacional-anticorrupcion>

“Leyes Constitucionales de 1836”
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf> [15-01-2020].

LEYVA MENDIVIL, Rafael, “El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822-1823)”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/27CEDIP.pdf>

LEVY MUSTRI, Irene, *El (des)equilibrio en el SNA*, El Universal, 04 de marzo del año 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/irene-levy/nacion/el-desequilibrio-en-el-sna>

“Metodología” <http://sna.org.mx/2018/06211105/>

“Normatividad”, Comité de Participación ciudadana,
https://cpc.org.mx/?page_id=14138

OLMEDA GARCÍA, Marina del Pilar, “Bases constitucionales del 24 de febrero de 1822”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/26CEDIP.pdf>

“Pacto por México”, Excélsior. <https://www.excelsior.com.mx/topico/pacto-por-mexico>

“Principio de Legalidad”
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/22/9.pdf>

“Ratifican en Comisión a titular de la Función Pública”
<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43074-ratifican-en-comision-a-titular-de-la-funcion-publica.html>

“Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1822”,
<http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Reglamento-poli%CC%81tico-del-Gobierno-del-Imperio-Mexicano-1822.pdf>

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, “La Constitución de Cádiz (1812) y la Administración Pública”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados. <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/18CEDIP.pdf>

RUIZ FERNÁNDEZ, Jorge, “La Constitución de Bayona”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/8CEDIP.pdf>

RUIZ MORENO, ángel Guillermo, “El pronunciamiento de 1808 del ayuntamiento de la Ciudad de México”, *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/9CEDIP.pdf>

“Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”
http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/sala_superior/

SANCHO, Sofía, *Bailando entre fusiles*, El Mundo, 2009
<https://www.elmundo.es/especiales/2009/07/espana/constitucion/actualidad/reportajes/bailes.html>

Secretaría de Relaciones Exteriores.
https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf

SOTO ESPINOSA, Edson Abraham Salvador, *Ciudadanía y democracia en la historia de México: 1810-2010 doscientos años en el camino*,
https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/onceavo/EdsonSoto.pdf

“Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

VARGAS MORGADO, Jorge, “La Constitución de 1836” *Colección la Constitución nos une*, Cámara de Diputados, <http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/31CEDIP.pdf>

OLIVOS CAMPOS, José René, La Constitución de Apatzingán de 1814, *Colección la constitución nos une*, Cámara de Diputados.
<http://archivos.diputados.gob.mx/ssp/20CEDIP.pdf>

Versión estenográfica de la sesión ordinaria del jueves 15 de marzo de 2018,
<http://cronica.diputados.gob.mx/>

LEGISLACIÓN

Código Penal Federal, 2020, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, México.

Convención Interamericana contra la Corrupción.
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2016, México.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2019, México

Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2019, México.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2020, México.

La Ley Orgánica de Fiscalía General de la República, 2018, México.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 2019, México.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2016, México.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, 2017, México.