



Diagnóstico FACIL Empresarial, Finanzas, Auditoría, Contabilidad, Impuestos, Legal

REVISTA

Algunas reflexiones en torno a la metodología básica para la interpretación de normas fiscales (Segunda parte)

La prueba pericial contable

Inversión extranjera directa como estrategia de crecimiento en México y su impacto sobre el ingreso nacional y la desigualdad

La necesidad de un sistema nacional anticorrupción

Contribuciones de técnica legislativa en el diseño jurídico de legislaciones fiscales



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

DIVISIÓN DE CONTADURÍA

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Directorio

Mtro. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Rector General de la Benemérita Universidad de Guadalajara

Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro

Vicerrector de la Benemérita Universidad de Guadalajara

Mtro. José Alfredo Peña Ramos

Secretario General de la Benemérita Universidad de Guadalajara

Mtro. José Alberto Castellanos Gutiérrez

Rector del CUCEA

Dr. José Alberto Becerra Santiago

Secretario Académico del CUCEA

Mtro. José David Flores Ureña

Secretario Administrativo del CUCEA

Dr. Marco Antonio Daza Mercado

Director de la División de Contaduría

Mtro. Cristian Omar Alcantar López

Secretario de la División de Contaduría

Mtro. Javier Ramírez Chávez

Jefe del Departamento de Auditoría

Dr. Alejandro Campos Sánchez

Jefe del Departamento de Contabilidad

Dra. Martha Elba Palos Sosa

Jefe del Departamento de Finanzas

Dra. Gloria María Plascencia de la Torre

Jefe del Departamento de Impuestos

Miguel Ángel Serrano Núñez

Jefe de la Unidad de Producción Editorial

Consejo editorial

Consejo Editorial

INTERNOS

Mtro. Francisco de Jesús Mata Gómez

Mtro. Javier Ramírez Chávez

Mtra. Ana Isabel Barocio Torres

Dr. Alejandro Campos Sánchez

Dra. Martha Elba Palos Sosa

Dr. José Asunción Corona Dueñas

Dra. Gloria María Plascencia de la Torre

Mtra. Miriam Judith Macías Ocampo

EXTERNOS

Universidad Cooperativa de Colombia (Colombia)

Mtra. María Victoria Huertas de Mora.

Universidad de Camagüey (Cuba)

Dra. Ana de Dios Martínez

Universidad de Chile (Chile)

Mtro. Mario Radrigán Rubio

Universidad de los Andes (Venezuela)

Mtro. Mario Alberto García Müller

Universidad Nacional Autónoma de México

Dra. Irma Manríquez Campos

Universidad de Sonora

Dra. Luz Olivia Sánchez Ramírez

Universidad de Colima

Dr. Sergio Iván Ramírez Cacho

Universidad Veracruzana

Dr. Oscar González Muñoz

Universidad Autónoma de Morelos

Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado

Mtro. Cristian Omar Alcantar López

Director de la Revista

Dr. Marco Antonio Daza Mercado

Editor Responsable

Mirka Susanna Sarajärvi

Diseño de Portada

La necesidad de un sistema nacional anticorrupción

Rosa María de Lourdes Pérez Sánchez

Resumen

Nuestro país ha tenido durante muchos años, graves problemas de corrupción, lo cual ha tratado de ser atacado desde hace varios años atrás, con la emisión de leyes y la creación de instituciones, competentes en el ámbito de la transparencia, la rendición de cuentas y las sanciones a los servidores públicos.

Sin embargo, los esfuerzos de las distintas administraciones públicas, en su periodo respectivo, no han sido suficientes, o no han tenido los resultados deseados, además de las presiones internacionales, es por ello que resultó necesaria la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, el cual habiendo iniciado su discusión desde hace un par de años y su creación en el ejercicio anterior, no ha sido posible llegar a consolidarlo.

Palabras clave: Corrupción, rendición de cuentas, sanciones, servidores públicos, sistema nacional anticorrupción.

Introducción

En muchas ocasiones hemos escuchado decir que en Estados Unidos los ciudadanos mexicanos actúan de mejor forma que su propio país, dejan de tirar basura, no se pasan los altos, obedecen los señalamientos, respetan a la autoridad, entre otras conductas que advierten un buen comportamiento y obediencia hacia la ley, pues bien, es claro que el encontrarse en otro país no transforma las características morales y éticas de las personas, pero si modifican las razones de su actuar, pues el incumplimiento a la norma trae la aplicación invariable de una sanción.

Abstract

Our country has had for many years, serious problems of corruption, which has tried to be attacked from several years ago, with the issuance of laws and the creation of institutions, competent in the field of transparency, accountability and sanctions on public employees.

However, the efforts of the various public authorities in the respective period, have not been enough, or have not had the desired results, in addition to international pressure, which is why it was necessary, the creation of a National Anti-Corruption System, which having begun discussion for a couple of years and its creation in the prior year ago, it has not been possible to consolidate.

Key words: Corruption, accountability, Sanctions, Public Employees, National Anticorruption System.

Lo anterior viene a colación porque el planteamiento del tema se refiere a la corrupción en México, y es necesario indicar que existe la corrupción ocasional y la sistemática, y todo parece indicar que es de la segunda la que en mayor medida padece nuestro régimen democrático desde hace bastantes años.

Debido al grave problema de la corrupción ha sido indispensable implementar sendas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se encuentran en proceso la leyes secundarias, las cuales deberán prever la creación del Órgano en materia anticorrupción, la Fiscalía especializada, el Sistema Nacional Anticorrupción, las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la coordinación con los Sistemas locales anticorrupción, facultades, competencias, entre otros supuestos que actualmente prevé la Constitución.

* rmdelourdes@gmail.com

Además de lo anterior, y uno de los puntos importantes de la reforma, es el de que se ha establecido el otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación, entre otros, haber suprimido los principios de anualidad y posteridad, lo cual limitaba en gran medida la función fiscalizadora de la máxima entidad fiscalizadora en México.

Algunas acciones de combate a la corrupción en México

El acceso a información y la transparencia, es un mecanismo por el cual se asegura que los funcionarios estén vigilados y por tanto se evitan actos de corrupción, sin embargo esta política pública debía contener como mínimo aspectos sobre un marco jurídico, un conjunto de obligaciones y un sistema definido que garantice a los ciudadanos y organizaciones interesados, el acceso y obtención de información pública, esto se hizo posible en México a través de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los avances que se han tenido en el país, en el tema de la corrupción, el cual cabe señalar, es uno de los que más se adolece, se advierten desde poco antes del año 2000, al llevarse a cabo algunas reformas constitucionales, al artículo 79, con la creación de la Auditoría Superior de la Federación; al artículo 6, en el que se garantiza el derecho a la información por parte del Estado, estipulando el principio de máxima publicidad de la información en posesión de cualquier Autoridad, Entidad, Órgano u Organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la creación de un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que garantice el derecho a la información; y al artículo 134, en cuanto a los principios sobre los recursos económicos de que disponga la Federación, entidades federativas y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Lo anterior se consolidó mediante la expedición de leyes secundarias, también desde el año 2000, iniciando con el tema de contrataciones públicas, con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas; en cuanto al tema de la transparencia, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en cuanto a la contratación y actuación de los servidores públicos, con la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en cuanto al ejercicio de los recursos económicos, con la Ley Federal de Presu-

puesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares y Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, entre otras.

Resultan por demás evidentes, los esfuerzos que ha realizado el Estado Mexicano, para lograr enfrentar y contrarrestar los problemas que implican los actos de corrupción, pero esto no es una cuestión que hubiera sido iniciada e implementada únicamente a instancia del poder Ejecutivo y Legislativo, si no que en gran medida obedece a Acuerdos y Convenciones que han sido suscritos por México.

La fiscalización y la rendición de cuentas son términos muy utilizados, a veces parecieran sinónimos y resultan ser obligatorios para los entes que ejercen recursos económicos y públicos, sin embargo y haciendo alusión al segundo término, de acuerdo con Ugalde en Martínez, M., (2014), la rendición de cuentas en una mala traducción del término *accountability*, que significa reportar, explicar o justificar algo, ser responsable de algo; lo anterior bien justifica el término que se utiliza, pues si se hiciera una traducción literal de *accountability*, no se le entendería en la lengua española de la misma forma que se entiende el término rendición de cuentas y concluye señalando que este concepto, es un elemento central de la democracia, controla el abuso del poder y garantiza el mandato del gobierno con transparencia, honestidad y eficacia, lo cual es muy cierto y se justifica bastante bien en la exposición del tema.

En cuanto al término de fiscalización, es más fácil entenderlo si nos remitimos al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establece que esta es ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, bajo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; sin embargo no debe dejarse pasar de largo que esta y otras autoridades ejercen funciones de fiscalización, como las autoridades homólogas a nivel local y la aún existente Secretaría de la Función Pública y sus réplicas en las entidades federativas.

Principios de la auditoría

La función de fiscalización es ejercida entre otras autoridades a nivel federal, por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, cuya figura jurídica, atribuciones, facultades y competencia, se encuentran establecidas en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Asimismo, en dicho precepto constitucional se estipulan los principios de la fiscalización superior, estos son: legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, ya que recientemente fueron suprimidos la anualidad y la posteridad, lo cual implica que la Auditoría Superior tenga facultad de revisar o solicitar información del ejercicio en curso respecto de aquellos procesos que ya se encuentren concluidos y que es una de las reformas más relevantes que se respecto de las facultades de la mencionada autoridad fiscalizadora. Lo anterior se advierte en el segundo párrafo del artículo 79 de la CPEUM, pero además en el cuarto párrafo y la fracción I, quinto párrafo, se observa que la función de fiscalización ya no será ejercida bajo el principio de anualidad y posteridad.

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos. [...] En las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

Para tener mayor precisión respecto del significado de los principios a los que alude el dispositivo constitucional, se apuntará sobre lo que ya han señalado dependencias y autoridades fiscalizadoras en sus ordenamientos internos.

[Principio de legalidad] Los servidores públicos, están obligados a hacer sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someter su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades o atribuciones (SHyCP, 2016: 9).

Lo anterior encuentra su fundamento y se correlaciona con el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que el actuar de los servidores públicos debe sujetarse a principios institucionales, como el que nos ocupa, la lealtad, imparcialidad y honradez, entre otros.

[Principio de definitividad] Ligado al principio de legalidad, la función fiscalizadora debe ser completa, eficiente, exhaustiva, evitar dejar expedientes abiertos, que puedan propiciar conflictos políticos y jurídicos intermitentes, por lo que las decisiones que asuma la Entidad de Fiscalización Superior sean definitivas, sin que el principio de definitividad sea óbice para que la Auditoría Superior emita las sanciones y formule las denuncias que correspondan (Pérez, M., 2010: 203-204).

[Principio de imparcialidad] Se refiere a la obligación de dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización. Para lograr la credibilidad, es esencial que los auditores sean imparciales en su actuar, y que sean considerados de tal forma tanto por la sociedad, como por los mismos sujetos fiscalizados (Auditoría Superior de la Federación, 2001: 8).

Entendida como la equidad en el trato hacia los entes fiscalizables, debiendo ser justo y equitativo por parte del personal que desarrolle la actividad fiscalizadora. Como órgano técnico y autónomo, tendrá vedada su actuación y sus resoluciones respecto de cualquier tipo de sesgo o parcialidad (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, 2013: 18.)

[Principio de confiabilidad] Implica que el órgano se ajuste a la técnica, metodología, procedimientos y operaciones de comprobación, sin ánimo de persecución política alguna. Brindando certeza a los entes fiscalizables y a la sociedad sobre el profesionalismo de sus actuaciones (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, 2013: 18).

Principio de anualidad (suprimido)

Este principio ya fue suprimido y se refería a que la fiscalización únicamente podría ser efectuada respecto del ejercicio fiscal inmediato anterior y que correspondía a la cuenta pública que era presentada por el Ejecutivo al Legislativo.

Principio de posteridad (suprimido)

Este principio se encontraba íntimamente relacionado con el antes mencionado, puesto que aludía a que además de que se debía revisar el ejercicio inmediato anterior, la facultad fiscalizadora era realizada por el Órgano de Fiscalización

Superior, una vez que había transcurrido dicho ejercicio fiscal, y por ello se revisaba una vez que la Cuenta Pública que había sido entregada.

Estos son los principios bajo los cuales actualmente debe ser ejercida la función fiscalizadora por la Entidad Superior de la Federación en el país y ciertamente vienen a establecer una línea de acciones del Estado Mexicano, para abatir los problemas de corrupción que tanto le aquejan.

Reforma constitucional

Como ya se ha venido planteando, las reformas a la Constitución, para lograr la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción, obedecen al serio problema que presenta nuestro sistema de gobierno, sin embargo es de mencionar, que en el tema de la corrupción no sólo participan los servidores públicos, sino también el sector privado y los particulares, pues todos somos parte del mismo.

Consciente el Estado Mexicano de esta situación, como ya se mencionó en líneas anteriores, desde hace algunos años ha sido parte y suscrito algunas Convenciones sobre el combate a la corrupción, como la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de 2011; la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de Marzo de 1996 y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de septiembre de 2004, entre otras.

Es por ello que resulta necesario, un sistema disciplinario y de control, que apunte sus esfuerzos no sólo al actuar de los servidores públicos y sus responsabilidades, sino a la forma en cómo se ejecuta el gasto público, ya que es de mencionar, actualmente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece sanciones a los funcionarios, con motivo de faltas administrativas, ante el incumplimiento al artículo 8 del mencionado ordenamiento, pero no de manera directa y primordial respecto de cómo ejecutan los recursos económicos-públicos, y sobre todo previendo actos de corrupción.

Kaiser (2014: 13) señala que el combate a la corrupción debe ser una función básica de un Estado democrático, toda vez que protege sus cuatro elementos fundamentales: a) las funciones del Estado; b) la recopilación e interpretación de las prioridades de la sociedad, a través del proceso democrático; c) la transformación de esas prioridades en acciones de gobierno, y d) la rendición de cuentas.

Lo anterior resulta importante, debido a que es un hecho notorio que desde hace años los actos de corrupción, están afectando de manera indiscutible al Estado, respecto de sus funciones, observando que su actuación es débil y poco confiable, en la atención de las necesidades de la sociedad y las acciones de gobierno, además, no se está logrando alcanzar ni de forma cercana, alguna de las metas nacionales de los Planes Nacionales de Desarrollo que son implementados cada sexenio, y la rendición de cuentas no ha tenido hasta el momento resultados convincentes hacia la sociedad, respecto de todos los poderes y niveles de gobierno.

Volviendo a citar a Kaiser (2014: 48-58), la corrupción está compuesta de cinco elementos:

El tipo, en el que se puede encontrar soborno a funcionarios públicos, malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por funcionarios, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, blanqueo de producto del delito y obstrucción de la justicia.

La actividad, que es realizada por el gobierno, la toma de decisiones que impacta en derechos u obligaciones del gobernado, las compras gubernamentales, las obras gubernamentales, la designación de servidores públicos, la creación e implementación de política públicas y las funciones de control, registro, licenciamiento y regulación, elemento en el cual, claramente interviene el sector privado o particulares.

El sector, que se refiere a aquellos en los que se divide la estructura de gobierno, para proveer de servicios públicos, entre otros, seguridad, educación, salud, finanzas, economía, infraestructura, etc.

La persona, elemento que establece que cada persona tiene diferentes razones o motivos para cometer actos de corrupción, como la educación, la capacitación, la ética, la preparación, la satisfacción laboral o de la remuneración, condiciones personales, familiares y sociales, la salud propia o de allegados, preferencias políticas, entre otras.

Las circunstancias/ el contexto, las primeras se refieren a la forma, el cómo o porqué se comete el acto, el hacer o dejar de hacer, dolo, culpa, voluntarios, involuntarios, efectos externos o internos, estructurales, urgencias, exceso de normas, entre otras, y el contexto, se refiere al dónde, cuándo, ámbitos y participantes.

En razón de esta tan complejo fenómeno denominado “corrupción”, por iniciativa del legislativo se emitió decre-

to por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia de combate a la corrupción (DOF, 27 de mayo de 2015).

En la exposición de motivos del decreto anterior, los legisladores indican que si bien existen órganos que se comparan a un órgano anticorrupción y en los últimos tres decenios se han creado una normatividad para implementar políticas públicas en la materia, la corrupción en México es un tema que se relaciona transversalmente con otros rubros tanto de competencia pública como de incumbencia privada, que la corrupción es una constantes de los últimos años (*Gaceta Parlamentaria*, 4 de noviembre de 2014).

El fenómeno de la corrupción emana de un sistema político y económico que se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión, que si bien están facultados para garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de los recursos de los contribuyentes, en la práctica, debido a la falta de claridad en los mandatos, la dispersión de facultades y la falta de coordinación entre poderes y los distintos órdenes de gobierno, alimentan la cultura de la corrupción. Ésta es también promovida a nivel institucional por un sistema que se encuentra fragmentado y que presenta amplias lagunas jurídicas en la tipificación de actos de corrupción, tanto de servidores públicos como privados, lo que provoca que el sistema de procuración de justicia resulte completamente ineficaz en la disuasión e investigación de dichos actos. En el caso de México, forma parte de tres importantes convenciones: la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (*Gaceta Parlamentaria*, 4 de noviembre de 2014).

Sin embargo, el problema de la corrupción no es únicamente de servidores públicos, es un problema multifactorial, y por tanto debe ser abordada por la sociedad en conjunto, ya que tiene consecuencias que afectan a todos sectores; en este sentido, la meta del Sistema Nacional Anticorrupción es que los servidores públicos ejerzan en un marco de legalidad, ciudadanos protegidos de arbitrariedad y que se realice el fin último del Estado de derecho: la justicia, sin embargo, todo esto sólo puede ser posible con la participación ciudadana, razón por la cual se propone el Comité de Participación Ciudadana, el cual canalizará los esfuerzos de la sociedad civil coadyuvando en el combate a la corrupción (*Gaceta Parlamentaria*, 4 de noviembre de 2014).

Derivado de lo anterior, se emite el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones

de la CPEUM, en materia de combate a la corrupción, lo que dio inicio a las reforma estructural en materia de combate a la corrupción, reformando entre otros preceptos, los artículos 73, 109, 113 y 114 de la CPEUM, en el siguiente sentido (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015).

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

[...]

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya

procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales,

contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

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 organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana; 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

corrupción, en especial sobre las causas que los generan; La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así combate a

la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

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.

Artículo 114 [...] La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

De la lectura de los artículos antes mencionados, relativos a la reforma en materia de anticorrupción, ésta, es posible resumirla en trece puntos, los cuales se destacan, debido a que se consideran los más importantes.

1. Se establece que tanto por servidores públicos, como los particulares, pueden cometer delitos y en ese sentido deben ser sancionados.
2. Si los servidores públicos aumentan injustificablemente su patrimonio o bienes, los mismos pueden ser decomisados.
3. Se prevé las sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de empleos, cargos o comisiones de los servidores públicos, pueden considerarse faltas administrativas graves y ser investigadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control o sus homólogos en las entidades federativas y ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente.
4. Se otorgan mayores facultades a los órganos internos de control, para constituir responsabilidades administrativas, así como presentar denuncias ante la Fiscalía

Especializada en Combate a la Corrupción; y sus titulares serán nombrados por la Cámara de Diputados.

5. Los Tribunales de Justicia Administrativa, podrán imponer a los particulares que intervengan en faltas administrativas graves, sanciones económicas, inhabilitación en procedimientos de contratación de compras gubernamentales, resarcimientos y perjuicios. Se podrá sancionar también a las personas morales con suspensión, disolución o intervención.
6. Cualquier ciudadano podrá formular denuncias ante la Cámara de Diputados, por las conductas que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de empleos, cargos o comisiones, es decir, actos de corrupción.
7. La información sobre la investigación, sanciones administrativas y hechos de corrupción, no le aplicarán disposiciones de secrecía.
8. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación de autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción por hechos de corrupción, para tal efecto se crea un Comité Coordinador, conformado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, la secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana,
9. El Comité Coordinador del Sistema se encargará de la coordinación con sistemas locales y el establecimiento de bases en materia de fiscalización y control de recursos públicos, así como el diseño de políticas sobre esta materia y la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción; determinación de mecanismos de suministro, intercambio y sistematización de la información que se genere; y elaborará un informe anual sobre el resultado de sus funciones y la aplicación de políticas y programas.
10. Se considera la creación de un Comité de Participación Ciudadana, que se integrará por cinco ciudadanos, destacados en temas de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
11. Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción.
12. La prescripción por responsabilidad administrativa por actos u omisiones graves no será inferior a siete años.
13. Se dota de autonomía para dictar sus fallos, al Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será el competente para imponer sanciones tanto a los servidores públicos, como a los particulares, por responsabilidades administrativas graves, fincar pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

Es de mencionar, que la reforma anticorrupción está haciendo especial distinción en las faltas administrativas graves, pues de alguna manera las faltas administrativas menores ya se encuentran previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Respecto a las faltas administrativas graves que se relacionan con la corrupción y es posible clasificarlas, en ese tenor, existen 10 tipos de conductas clásicas por actos de corrupción que se reconocen en un estado democrático, de acuerdo con Kaiser (2014: 260):

1. La indebida utilización de funciones o recursos para beneficio personal.
2. La desviación de recursos con fines privados.
3. El abuso de funciones, con cualquier fin.
4. El menoscabo del patrimonio del Estado, por dolo o negligencia.
5. El desuso de funciones o recursos públicos, afectando al Estado o al gobernado.
6. El ocultamiento o destrucción de información pública.
7. Indebida utilización de posición o imagen, para fines privados.
8. El engaño y manipulación de la información, con el fin de ocultar hechos o actos públicos.
9. Manipulación de información, programas, para obtener ventajas privadas.
10. La creación artificial de necesidades del Estado, para beneficios privados.

Emisión de las leyes reglamentarias al Sistema Nacional Anticorrupción

En cuanto a la emisión de las leyes secundarias, de acuerdo con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de combate a la corrupción, en su artículo segundo transitorio el Congreso de la Unión tiene un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del mismo para aprobar las leyes generales a que se refiere la reforma (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015).

No obstante lo anterior, es poco probable que esta disposición sea cumplida, y con ello que el dictamen de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción, se

postergue para ser analizado en Comisiones del Senado durante un periodo extraordinario, ya que hasta el mes de abril de 2016, no había sido posible que en comisiones se emitieran las leyes secundarias y la fecha límite es en mayo, lo cual infringe una disposición constitucional, establecida en un artículo transitorio al Decreto de creación del referido Sistema.

Conclusiones

El tema de la corrupción tiene mucho años vulnerando y corroyendo el sistema democrático en México, sin embargo también debe señalarse que la autoridad ha sido consiente de este problema tal vez desde entonces, es por ello que se han suscrito Convenios y se han expedido leyes que ataquen este fenómeno y complejo tema, por supuesto que los esfuerzos no han sido suficientes, por lo que se ha dotado de mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación y se ha creado el Sistema Nacional Anticorrupción.

De los aciertos más notables de la reforma anticorrupción, es el reconocimiento por parte del legislador, de que existen faltas administrativas y faltas administrativas graves, estas últimas cometidas por actos de corrupción de un servidor público o de los particulares, y las primeras reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que derivan del incumplimiento de las obligaciones que deben observar en su empleo, cargo o comisión los servidores públicos, establecidas en el artículo 8 del citado Ordenamiento, que cabe señalar, muchas son demasiado generales, que bien puede haber cualquier conducta o ninguna, pero que además se estipulan demasiadas faltas administrativas menores, es decir, no ponen en riesgo al Estado.

La autonomía de la que se pretende dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto a la emisión fallos, en el artículo 73 de la CPEUM, está muy acotada, pues dada la trascendencia e importancia de las facultades de las que se le quiere dotar, debería haberse otorgado mayor autonomía respecto de su estructura y funcionamiento interno.

Finalmente, debe señalarse el enorme reto que tiene el legislativo, con la creación del Sistema anticorrupción, pues debe ser capaz al expedir la legislación secundaria, de estipular conductas reconocidas como actos de corrupción como las señaladas en líneas anteriores, e incluso otras, tipificarlas y sancionarlas, para lograr abatir la impunidad de la que se encuentra corroído el Estado y con ello recuperar la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (2001). Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/etica.pdf
- Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Autor. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf
- (2014, noviembre 4). *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- (2015, febrero 26), *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Kaiser, M., (2014). *El combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México*. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor
- Martínez, M., (2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana* ISSN: 0186-1840, 29, 186, 203-215. Recuperado de EBSCO.
- OCDE (2011). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official in International Transactions*. Recuperado de https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
- Organization of American States (1996). *The Inter-American Human Rights Convention Against Corruption*. Recuperado de <http://oas.org/juridico/english/treaties/b-5.html>
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (2013). *Marco de la fiscalización Superior y las Guías Municipales*. Recuperado de <http://www.orfis.gob.mx/guias2013/guia1.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Acuerdo por el que se emite el Código de Conducta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Recuperado de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63645/Condigo_de_conducta_shcp_2016.PDF
- UNODC (2004). *United Nations Convention Against Corruption*. Vienna, Switzerland: United Nation Office on Drugs & Crime. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf