TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES

CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN INVESTIGACIONES SOCIALES Y HUMANÍSTICAS

"EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCION: RETOS E IMPLEMENTACIÓN. EL CASO AGUASCALIENTES"

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN INVESTIGACIONES SOCIALES Y HUMANÍSTICAS

PRESENTA:

YADIRA GARCÍA MONTERO

COMITÉ TUTORIAL:

DR. GENARO ZALPA RAMÍREZ

DR. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

DR. CLAUDIO ANTONIO GRANADOS MACÍAS

AGUASCALIENTES, 2020.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

DICTAMEN DE LIBERACIÓN ACADÉMICA PARA INICIAR LOS TRÁMITES DEL EXAMEN DE GRADO

Fecha de dictaminación dd/mm/aa: 19/11/2020

NOMBRE: Yadira García Montero **ID** 166367

PROGRAMA: Maestría en Investigaciones Sociales y Humanísticas **LGAC (del posgrado):** Estudios sociales, culturales y de comunicación

TIPO DE TRABAJO: (X) Tesis ( ) Trabajo práctico

TITULO: EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: RETOS E IMPLEMENTACIÓN. EL CASO AGUASCALIENTES

IMPACTO SOCIAL (señalar el impacto logrado): Generación de conocimiento y propuesta de resolución social de la problemática.

INDICAR SI/NO SEGÚN CORRESPONDA:

Elementos para la revisión académica del trabajo de tesis o trabajo práctico:

Sí	El trabajo es congruente con las LGAC del programa de posgrado
Sí	La problemática fue abordada desde un enfoque multidisciplinario
Sí	Existe coherencia, continuidad y orden lógico del tema central con cada apartado
Sí	Los resultados del trabajo dan respuesta a las preguntas de investigación o a la problemática que aborda
Sí	Los resultados presentados en el trabajo son de gran relevancia científica, tecnológica o profesional según el área
Sí	El trabajo demuestra más de una aportación original al conocimiento de su área
Sí	Las aportaciones responden a los problemas prioritarios del país
Sí	Generó transferecia del conocimiento o tecnológica
Sí	Cumpe con la ética para la investigación (reporte de la herramienta antiplagio)

El egresado cumple con lo siguiente:

Sí	Cumple con lo señalado por el Reglamento General de Docencia
Sí	Cumple con los requisitos señalados en el plan de estudios (créditos curriculares, optativos, actividades complementarias,estancia, predoctoral, etc)
Sí	Cuenta con los votos aprobatorios del comité tutoral, en caso de los posgrados profesionales si tiene solo tutorpodrá liberar solo el tutor
NA	Cuenta con la carta de satisfacción del Usuario
Sí	Coincide con el título y objetivo registrado
Sí	Tiene congruencia con cuerpos académicos
Sí	Tiene el CVU del Conacyt actualizado
NA	Tiene el artículo aceptado o publicado y cumple con los requisitos institucionales (en caso que proceda)

En caso de Tesis por artículos científicos publicados

NA	Aceptación o Publicación de los articulos según el nivel del programa
NA	El estudiante es el primer autor
NA	El autor de correspondencia es el Tutor del Núcleo Académico Básico
NA	En los artículos se ven reflejados los objetivos de la tesis, ya que son producto de este trabao de investigación.
NA	Los artículos integran los capítulos de la tesis y se presentan en el idioma en que fueron publicados
NA	La aceptación o publicación de los artículos en revistas indexadas de alto impacto

Con base a estos criterios, se autoriza se continúen con los trámites de titulación y programación del examen de grado

Sí X

No _____

FIRMAS

Elaboró:

* NOMBRE Y FIRMA DEL CONSEJERO SEGÚN LA LGAC DE ADSCRIPCION: Dra. María Eugenia Patiño López

NOMBRE Y FIRMA DEL SECRETARIO TÉCNICO: Dr. Alfredo López Ferreira

*** En caso de conflicto de intereses, firmará un revisor miembro del NAB de la LGAC correspondiente distinto al tutor o miembro del comité tutoral, asignado por el Decano**

Revisó:

NOMBRE Y FIRMA DEL SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO: Dr. Alfredo López Ferreira

Autorizó:

NOMBRE Y FIRMA DEL DECANO: Mtra. María Zapopan Tejeda Caldera

Nota: procede el trámite para el Depto. de Apoyo al Posgrado

En cumplimiento con el Art. 105C del Reglamento General de Docencia que a la letra señala entre las funciones del Consejo Académico: .... Cuidar la eficiencia terminal del programa de posgrado y el Art. 105F las funciones del Secretario Técnico, llevar el seguimiento de los alumnos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

CARTA DE VOTO APROBATORIO
COMITÉ TUTORAL

MTRA. MARÍA ZAPOPAN TEJEDA
DECANA DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES.
P R E S E N T E

Por medio del presente como **Miembros del Comité Tutoral** designado del estudiante **YADIRA GARCÍA MONTERO** con ID **166367** quien realizó la tesis titulada: **EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: RETOS E IMPLEMENTACIÓN. EL CASO AGUASCALIENTES**, un trabajo propio, innovador, relevante e inédito y con fundamento en el Artículo 175, Apartado II del Reglamento General de Docencia damos nuestro consentimiento de que la versión final del documento ha sido revisada y las correcciones se han incorporado apropiadamente, por lo que nos permitimos emitir el **VOTO APROBATORIO**, para que ella pueda proceder a imprimirla así como continuar con el procedimiento administrativo para la obtención del grado.

Ponemos lo anterior a su digna consideración y sin otro particular por el momento, le enviamos un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
"Se Lumen Proferre"
Aguascalientes, Ags., a 17 de noviembre de 2020.

DR. GENARO ZALPA RAMÍREZ
Tutor de tesis

DR. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
Co-Tutor de tesis

DR. CLAUDIO ANTONIO GRANADOS MACÍAS
Asesor de tesis

c.c.p.- Interesado
c.c.p.- Secretaría Técnica del Programa de Posgrado

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Tepic, Nayarit a 18 de noviembre de 2020.

CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN

Doctor **ALDO RAFAEL MEDINA GARCÍA**, Coordinador de la obra colectiva "Constitución y Derechos Humanos", que se publicará en la Editorial Tirant Lo Blanch.
HACE CONSTAR:

Que el capítulo de libro titulado **"El sistema nacional anticorrupción: análisis y obstáculos"**, de la autoría de **CLAUDIO GRANADOS MACIAS y YADIRA GARCÍA-MONTERO**, fue recibido para revisión y considerar su publicación el pasado mes de octubre del año en curso. Dicho capítulo fue aceptado y aprobado para su publicación en la obra colectiva que coordino, mediante dictámenes de pares académicos en sentido positivos, en el pasado día 13 de noviembre del año en curso. En la actualidad se llevan a cabo trabajos de edición y se tiene previsto que se publicará durante el trimestre del año 2021.

Se expide esta constancia para que así conste a los efectos oportunos.

Atentamente,

Dr. Aldo Rafael Medina García[1]

Coordinador

[1] Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, docente e investigador de la Universidad Autónoma de Nayarit, perfil PRODEP e integrantes del Cuerpo Académico Consolidado "Estado y Derechos Fundamentales. M: aldo.medina@uan.edu.mx T:3111371854

TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis padres por enseñarme el valor del trabajo, el esfuerzo y la constancia, por darme siempre su apoyo y cariño invaluables, por ser mi fuerza. A mis hermanos por alentarme con su entusiasmo y a mis abuelos por impulsarme siempre.

Hago un especial agradecimiento al Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Ramón Cossío Díaz por sus consejos, orientación e impulso personal, académico y profesional, sin él este proyecto habría sido imposible. A los investigadores Laura Rojas Zamudio y Raúl Mejía Garza por compartir conmigo su conocimiento, por permitirme aprender de ustedes, por siempre orientarme y ser pieza fundamental en mi crecimiento. Gracias a los tres por permitirme ser parte de su equipo y transformar mi perspectiva jurídica.

Siempre agradeceré al Mtro. Jesús Figueroa Ortega, por enseñarme con su ejemplo, apoyo y consejos las bases para una formación integral, por siempre impulsarme en mi vida personal, académica y profesional.

Agradezco profundamente al Dr. Claudio Antonio Granados Macías, quien me acompañó y asesoró durante este proceso, siempre dispuesto a compartir su experiencia y a motivarme en mi crecimiento.

Todo mi agradecimiento al Dr. José Alfredo Muñoz Delgado por siempre creer en mí, apoyarme, vincularme y acompañarme desde hace ya varios años en mi crecimiento personal y académico.

Al Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, por su disposición y apoyo para la realización de este proyecto, a los Maestros Aquiles Romero González y Julien Pariset, así como a todos los integrantes de su equipo que compartieron su experiencia para fortalecer este proyecto.

A todas las personas que apoyaron esta investigación brindando entrevistas, compartiendo experiencias, conocimientos y consejos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

DEDICATORIAS

A mis padres, hermanos y abuelos, por ser mi fuerza en cada batalla, mi motivación para ser mejor cada día. Por su amor y entrega incondicional.

A mi mentor, el Dr. José Ramón Cossío Díaz por todos sus consejos, enseñanzas y apoyo invaluable, porque sin usted este proyecto hubiera sido imposible.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 5

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES CORRUPCIÓN? 24

A. Discusión sobre definiciones de corrupción 32

B. Modos ideales de combatir la corrupción 36

CAPÍTULO 2. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN 42

A. ¿Qué es un Sistema Nacional? 43

B. El origen del Sistema Nacional Anticorrupción 45

Marco jurídico de combate a la corrupción en México

a. La reforma del Título Cuarto Constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 48

b. Análisis de la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 50

c. Análisis de la reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 53

C. ¿Qué es el Sistema Nacional Anticorrupción? 55

D. Análisis de la distribución de facultades y atribuciones en la Reforma Constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción 58

a. Facultades asignadas a la Federación y a las Entidades Federativas por el Sistema Nacional Anticorrupción 74

b. Proceso jurídico de transición para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción 75

Proceso jurídico de transición para la implementación del SEA. El caso Aguascalientes

c. Análisis del ejercicio de las facultades del Sistema Estatal Anticorrupción en el Caso Aguascalientes con base en 80

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

diagnóstico

E. ¿Qué define la Suprema Corte de Justicia de la Nación como "equivalencia" en los Sistemas Estatales Anticorrupción? 83

CAPÍTULO 3. OBJETIVOS DEL SISTEMA 85

A. Objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción 85

B. El problema normativo de las faltas administrativas y los delitos en materia anticorrupción 87

CAPÍTULO 4. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN, CASO AGUASCALIENTES EN TÉRMINOS CRÍTICOS 92

A. Estructura organizacional del Sistema 92

B. Mapeo de cumplimiento de objetivos del Sistema Estatal Anticorrupción Aguascalientes 102

a. Cifras de carpetas de investigación iniciadas por la FECC del Estado de Aguascalientes 113

CAPÍTULO 5. CONTRASTE ENTRE LOS OBJETIVOS Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SEA. VALORACIÓN. 114

A. Crítica a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes 115

B. ¿El Sistema está hecho para combatir la corrupción frente a modelos ideales? 118

C. ¿El Sistema está hecho para combatir la corrupción frente a sus propios objetivos? 118

D. Propuestas de mejora de los Sistemas Estatales y Nacional Anticorrupción 120

CONCLUSIONES 123

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

RESUMEN

Este proyecto de investigación realiza un análisis desde las perspectivas jurídica y socio cultural de ciertos aspectos del Sistema Nacional Anticorrupción, detectando sus retos en el proceso de implementación, mediante la identificación de sus objetivos en contraste con su andamiaje jurídico y la posibilidad que tiene de cumplir con su finalidad, para definir si el Sistema está o no diseñado jurídicamente para cumplir con sus objetivos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ABSTRACT

This research project performs an analysis from the legal and socio-cultural perspectives of the National Anti-Corruption System, detecting its challenges in the implementation process, by identifying its objectives in contrast to its legal scaffolding and the possibility it has to fulfill its purpose, to define whether or not the System is legally designed to meet its objectives.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de investigación tiene por objetivo analizar si el Sistema Nacional Anticorrupción está diseñado o no para cumplir con las finalidades que él mismo se impuso; para efecto de lo anterior, se llevó a cabo una exhaustiva búsqueda, recopilación, sistematización, análisis e interpretación acerca de los temas relacionados con el marco jurídico del sistema, partiendo de la base la distribución de facultades.

En el primer capítulo se plantean discusiones sobre las definiciones de corrupción, en virtud de ser la finalidad del sistema disminuir y erradicar este fenómeno, por lo que se deja ver la relevancia de tener una definición universal de corrupción y sobre todo de establecer una definición legal de corrupción, ya que sería difícil que el Sistema Nacional Anticorrupción cumpla con sus finalidades si no se tienen herramientas básicas, como lo es delimitar o establecer de manera clara lo que significa corrupción legalmente. Posteriormente se habla de aquellas características que tendrían los modos ideales de combatir la corrupción, y así, tener un punto de referencia para poder comparar este sistema -que busca combatir la corrupción- con los modos ideales de combatirla.

En el capítulo dos se explica lo que es el Sistema Nacional Anticorrupción, comenzando por la definición de “sistema”, para posteriormente intentar definir lo que son los sistemas nacionales, ya que, pese a que estos sistemas son usuales en el sistema jurídico mexicano, no existe en nuestro marco jurídico una definición para ellos, únicamente se pueden observar elementos comunes y con base en ellos interpretar o intuir lo que son; por lo que nuevamente nos encontramos ante un

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

problema de ausencia de definición legal. El segundo punto de este capítulo consiste en explicar el origen del sistema, partiendo de la breve mención de los mecanismos legales -más relevantes- mediante los cuales se ha combatido la corrupción en nuestro país, para lo cual se presenta una línea del tiempo -tanto de forma gráfica, como en prosa- en la que se puede observar fácilmente cómo fue que llegamos a la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, de la cual, si bien se mencionan los aspectos relevantes como parte de los anexos de esta investigación, en el apartado a. solamente se aborda a profundidad la reforma al Título Cuarto Constitucional -específicamente el artículo 113-, a las fracciones XXIV y XXIX-H del artículo 73 y la adición a ese mismo artículo, en virtud de ser estos preceptos los que tienen relevancia para el cumplimiento del objetivo de esta investigación. Partiendo de lo anterior, se realizó el análisis referente a la distribución de atribuciones y facultades en el sistema, en dos sentidos: la distribución de facultades al interior del sistema, es decir, entre los propios órganos que lo conforman y la distribución de facultades en lo referente a la Federación y las entidades federativas; de este apartado se desprende el siguiente, que realiza el análisis particular de las facultades legislativas asignadas precisamente a la Federación y las entidades federativas.

Posteriormente, se presenta un apartado referente al proceso jurídico de transición de las entidades federativas para la implementación del SNA, en el cual, se mencionan algunas de las sentencias relevantes emitidas por la SCJN referentes al proceso jurídico de transición de las entidades federativas y, finalmente, se presenta el proceso jurídico de transición para la implementación del Sistema Estatal

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anticorrupción en el caso Aguascalientes; para presentar en el apartado siguiente, el análisis del ejercicio de sus facultades.

Como último apartado de este capítulo, se presenta un análisis de lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación define como “equivalencia” en los Sistemas Estatales Anticorrupción. Lo anterior, como consecuencia de la falta de claridad en el marco jurídico que sostiene al SNA, pues, al no delimitar de manera precisa las facultades de las entidades federativas y la federación, la implementación de los sistemas locales se ha complicado, siendo uno de sus principales problemas la invasión de la esfera de competencias y facultades de las entidades frente a la federación, obstaculizando así el cumplimiento de los fines u objetivos del SNA.

En congruencia con el objetivo de esta investigación, en el Capítulo 3 se presentan los objetivos del sistema, los cuales sirven como punto de referencia para poder realizar el contraste necesario para determinar si el SNA es o no adecuado para cumplirlos.

El Capítulo 4, se destina al funcionamiento del SEA de Aguascalientes, en términos críticos, mediante un diagnóstico sobre el estado actual del mismo, donde se explica la estructura organizacional del Sistema -sus integrantes y atribuciones-, en el cual se pueden observar fácilmente las peculiaridades del Caso Aguascalientes en comparación con el SNA. En ese orden de ideas, se presenta el mapeo del cumplimiento de los objetivos del SEA Aguascalientes, conformado, entre otras cosas, por las cifras de los procesos judiciales en el Estado en materia de detección, investigación y sanción de actos de corrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Una vez desarrollado lo anterior, para cumplir con el objetivo de esta investigación, en el Capítulo 5 se presenta un contraste entre los objetivos y el funcionamiento del SEA Caso Aguascalientes, con la finalidad de realizar la valoración que permite presentar las conclusiones de este proyecto, consistentes en determinar si el SNA es o no adecuado para cumplir con sus fines.

Justificación

"La corrupción mata" (MCCI, 2018)

Al hablar de corrupción resulta pertinente mencionar que es uno de los problemas de mayor preocupación tanto a nivel mundial como nacional, formando parte de los temas de relevancia de organizaciones y dependencias tanto nacionales como internacionales. El ejemplo más claro de esto lo podemos encontrar en los Tratados Internacionales de combate a la corrupción suscritos por México, como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), firmada en 1996, publicada y ratificada en junio de 1997; la Convención Anticohecho de la OCDE, firmada en 1997, ratificada el 27 de mayo de 1999 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), firmada en 2003 y ratificada en abril de 2004. Como parte de un esfuerzo por seguir las líneas de recomendación marcadas en la agenda internacional, siendo la más relevante la establecida en el Objetivo XVI de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), que busca la paz, la justicia y las instituciones sólidas y por la exigencia del contexto socio-político en nuestro país, surge en 2015 el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene por objetivo "ser una instancia de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

coordinación entre autoridades de todos los órganos competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y de los delitos o hechos de corrupción para lograr una debida fiscalización y control de los recursos públicos"[1]. En el ámbito estatal, según lo establecido por la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 8 y 9 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se deben replicar los esfuerzos y la estructura organizacional establecidos para el combate a la corrupción.

En la agenda nacional, la corrupción ocupa uno de los principales lugares, muestra de ello, es la atención que los medios de comunicación han puesto a este tema, pues entre 1996 y 2014 el número de notas sobre corrupción en la prensa tuvo un crecimiento de más de cinco mil por ciento, pasando de 502 a 29,505 notas en ese periodo.[2]

Como puede observarse, han sido numerosos los conflictos sociales, culturales y jurídicos que ha enfrentado nuestro país a causa de este fenómeno; a causa de ello y en virtud de la suscripción de los instrumentos internacionales mencionados con anterioridad, así como de la ineficacia de los diversos intentos (que no han tenido los resultados esperados) por corregir este problema, surge el Sistema Nacional Anticorrupción.

Vinculado a lo anterior es que el presente proyecto de investigación cobra relevancia ya que la corrupción genera daños irreversibles en todos los niveles de la sociedad y en todas las esferas de los individuos, desde el desaliento a la ayuda para el

[1] Artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
[2] Casar, María, *Anatomía de la corrupción,* México, CIDE-IMCO, 2015.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

desarrollo o de las inversiones que a su vez producen bienes y crean fuentes de trabajo, el declive de la calidad de los servicios públicos que se ofrecen a la población, el fomento a la pobreza y la desigualdad, el desarrollo económico, la inseguridad o la convivencia social.[3] Y en ese sentido, los mecanismos para su combate, en el caso que nos ocupa el Sistema Nacional Anticorrupción, debe tener una correcta y eficaz implementación, lo cual sólo se logrará mediante un diseño adecuado de éste, que le permita cumplir con sus fines. Sin embargo, dados los conflictos presentados en el proceso de implementación y funcionamiento de los Sistemas Estatales Anticorrupción, en razón de la ausencia de claridad en la distribución de facultades entre entidades federativas y Federación, como entre los integrantes del mismo, resulta necesario realizar este proyecto de investigación, ya que proporciona observación, análisis, interpretación y propuestas para conseguir que se generen las líneas de acción adecuadas para que el Sistema logre cumplir su finalidad: disminuir y erradicar la corrupción a través de la coordinación y cooperación entre las autoridades responsables y la representación ciudadana con interés en el combate a este fenómeno.

Nuestro país ha palpado las fatales consecuencias de la corrupción, los casos son muchos, pero uno de los más relevantes es el de los 28 edificios dañados o derrumbados en el sismo del 19 de septiembre de 2018, en el que fallecieron 369 personas en la ciudad capital de este país, publicados mediante reportajes como "¿Por qué se cayó mi edificio? La corrupción y negligencia que acabaron con vidas

[3] Zalpa, Genaro, *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México,* México, Nostra Ediciones-UAA, 2013.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y patrimonio", donde se investigó por parte de la organización civil "Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad" los antecedentes de dichos edificios, investigación mediante la cual "la organización documentó indicios de corrupción de funcionarios locales, quienes autorizaron las irregularidades."[4]

En ese sentido, las estadísticas nos confirman la gravedad de este problema que nos afecta a todos y que se da tanto en los sectores público como privado, pues pues en 2016, 44% de los emprendedores y dueños de negocios afirmaron haberse enfrentado a la necesidad de hacer un pago extraoficial para operar, mientras que, a los hogares mexicanos en 2010 les costó cerca de $165.00 (Ciento sesenta y cinco pesos 00/100 M.N.) un pago extraoficial, lo que equivale al 14% del ingreso de los mexicanos destinado a pagos extraoficiales, que incluyen sobornos o propinas indebidas y en el caso de los hogares más pobres del país destinan la tercera parte de su ingreso a dichos pagos.[5]

El Índice de Estado de Derecho 2019-2020[6] tampoco nos muestra cifras alentadoras, pues México obtuvo 0.36 como calificación en la categoría "ausencia de corrupción", donde 1 es lo óptimo y 0 es la calificación más baja. En la siguiente tabla se muestra el desglose de la calificación obtenida por estados:

[4] Nájar, Alberto, "Sismo 2017 en México: las lecciones no aprendidas que dejó el terremoto del 19 de septiembre, *BBC Mundo,* 19 de septiembre de 2018, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45544734.
[5] Casar, María, *Anatomía de la corrupción,* 2a. ed., México, MCCI, 2016.
[6] Ponce, Alejandro y Solís, Leslie, *Índice de Estado de Derecho,* México, WJP, 2020.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

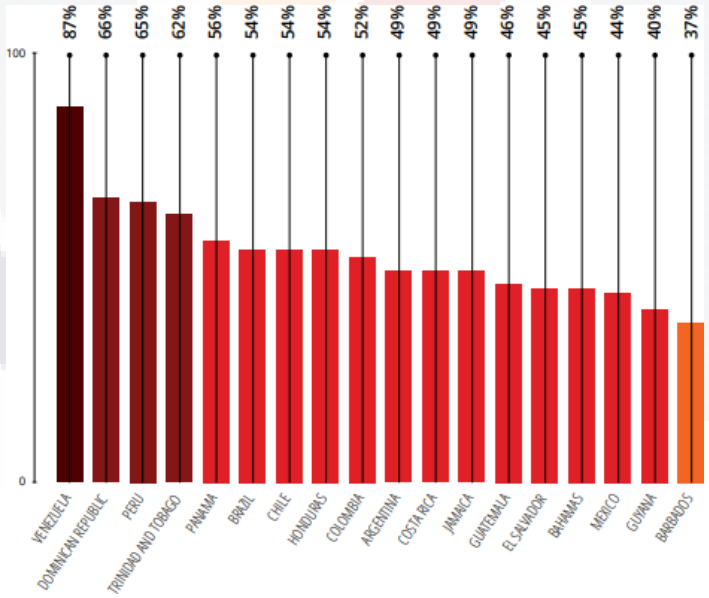
TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Ausencia de corrupción

Posición	Estado	Puntaje*
1	Querétaro	0.45
2	Zacatecas	0.44
3	Guanajuato	0.43
4	Aguascalientes	0.41
5	Colima	0.41
6	Nuevo León	0.40
7	Yucatán	0.40
8	Hidalgo	0.40
9	Campeche	0.39
10	Sinaloa	0.39
11	Baja California	0.38
12	Nayarit	0.38
13	Tamaulipas	0.38
*	*Promedio de los 32 estados*	0.36
14	Oaxaca	0.36
15	Chihuahua	0.36
16	Tabasco	0.36
17	Baja California Sur	0.36
18	Coahuila	0.35
19	Veracruz	0.35
20	Sonora	0.34
21	San Luis Potosí	0.34
22	Michoacán	0.34
23	Morelos	0.33
24	Tlaxcala	0.32
25	Puebla	0.32
26	Durango	0.31
27	Quintana Roo	0.31
28	Jalisco	0.31
29	Estado de México	0.30
30	Guerrero	0.30
31	Chiapas	0.30
32	Ciudad de México	0.28

Fuente: World Justice Project (2020)

El 44% de la población mexicana encuestada piensa que la corrupción ha aumentado en los últimos 12 meses[7], como lo muestra la siguiente gráfica:



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción.

[7] Pring, Coralie y Vrushi, Jon, *Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019,* Transparencia Internacional, 2019.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

La siguiente tabla plasma los resultados del Índice de Percepciones de Corrupción[8], elaborada con datos que Transparencia Internacional condensa basándose en encuestas realizadas por diversas organizaciones dedicadas a buscar el desarrollo o la inversión de los países mediante el tratamiento de sus problemas sociales, o bien, el asesoramiento o la consultoría acerca de temas económicos o legales, que varían según los países y los años en que se hagan, en la cual se puede observar la calificación que México ha obtenido en el tema de *corrupción* desde 1997 hasta 2019, la cual se mide en una escala del 1 al 10, siendo el 1 la peor calificación y el 10 la mejor:

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2.66	3.3	3.4	3.3	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	3.5	3.6

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
3.3	3.1	3	3.4	3.4	3.5	3.5	3	2.9	2.8	2.9

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

El hecho de que pese a los continuos y aparentes esfuerzos realizados para disminuir la corrupción, las cifras de la Percepción de la Corrupción en nuestro país sean desalentadoras al no denotar avance significativo, sólo nos indica una cosa: los caminos que se han tomado no han sido los más adecuados, en virtud de que no se ha estudiado ni atacado el verdadero problema. En realidad, es un problema

[8] Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

del que se habla mucho, pero se conoce poco y en lo que respecta a la diversidad de sus concepciones los aportes que se tienen son pocos.

Es por lo anterior, que en este proyecto de investigación se abordan algunos de los problemas que presenta el mecanismo más reciente de combate a la corrupción en México, que han obstaculizado el cumplimiento de sus fines, desde el problema de la ausencia de la definición legal de corrupción, o la falta de definición de lo que son los sistemas nacionales, hasta otras que representan complejidades jurídicas significativas, como la ausencia de claridad en la distribución de facultades para el funcionamiento del sistema.

Si bien se han mostrado referencias a nivel internacional y nacional, las estadísticas demuestran que el problema de la corrupción, en consecuencia, aqueja a la sociedad de cualquier estado y en esta investigación, debido a la delimitación geográfica establecida en este protocolo, los estudios se enfocarán al estado de Aguascalientes, concretamente a los retos en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, por ser éste el mecanismo jurídico formal que el Estado ha destinado para su combate; por lo que el presente proyecto de investigación y su enfoque multidisciplinario resulta plenamente justificable.

Planteamiento del Problema

La corrupción ha representado un significativo problema para la sociedad en virtud del detrimento ocasionado a quienes las sufren, dañando considerablemente a la sociedad al dejar en ella una huella compleja de borrar, transformando

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

perniciosamente su comportamiento en el estado de Aguascalientes, por lo que se abordará el estudio de este fenómeno de manera multidisciplinaria, en virtud de la naturaleza sociocultural del mismo y de ser el ámbito jurídico el encargado de llevar a cabo las reformas legales y las líneas de trabajo para su combate.

Lo anterior se demostrará mediante el análisis de la evolución del problema y de los mecanismos para su combate, centrándonos en el más reciente de ellos: el Sistema Nacional Anticorrupción, concretamente en el caso Aguascalientes, su marco jurídico, su estructura organizacional y la identificación de los retos en su implementación, a través del análisis de las áreas que se deben corregir en el diseño jurídico del SNA, desde la demostración de que se carece de una definición legal de corrupción y de los usuales sistemas nacionales, hasta aquellos que representan severos obstáculos en su funcionamiento, particularmente los relacionados con la distribución de facultades entre las entidades federativas y la Federación; y la distribución de facultades entre los integrantes del sistema.

Lo anterior representa un problema que requiere atención urgente, en virtud de la importancia de que exista claridad en la distribución de facultades para que se logren cumplir las finalidades del sistema, ya que, de no solucionarse, los conflictos jurídicos y operativos del SNA, continuarán y los resultados de su lucha contra la corrupción serán nulos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

La corrupción es el segundo problema que más aqueja a la población de nuestro país[9], por lo que es pertinente tener en cuenta los siguientes datos: México ocupa el lugar 130 en el Índice de Percepción de Corrupción[10].

En nuestro país se han implementado diversos mecanismos y formas de combatir la corrupción, sin embargo, si observamos los índices que evalúan la situación de México respecto a este problema, pareciera que estos esfuerzos no han tenido el impacto necesario para que el fenómeno disminuya; lo que puede responder a diversas razones y en esta investigación se abordará un problema en concreto: los retos que representa el esquema de distribución de facultades en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

-Delimitación del tema.

Delimitación en el espacio: reflexionando sobre las características del Estado y los recursos con que se cuenta, se ha tomado la decisión de centrar este proyecto en la zona geográfica que comprende el estado de Aguascalientes.

Línea de investigación: Estudios de cultura y vida cotidiana.

Pregunta de investigación:

[9] INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), *INEGI*, 2018, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf.
[10] Transparencia Mexicana, "México detiene la caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana", *Transparencia Mexicana,* 2020, https://www.tm.org.mx/ipc2019/.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

¿El SNA está diseñado jurídicamente para cumplir con su finalidad?

Preguntas particulares:

¿Cuál es la definición jurídica de corrupción en México?

¿Qué es el Sistema Nacional Anticorrupción?

¿Cuáles son los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción?

¿Cuál es la estructura organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción?

¿Cuál es el marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción?

¿Cuáles son las facultades de los Estados y de la Federación en el Sistema Nacional Anticorrupción?

¿El SNA cuenta con los elementos lógico y prácticos para ser un sistema adecuado?

Objetivo general.

Describir qué es y cómo opera el Sistema Nacional Anticorrupción en el Estado de Aguascalientes, para identificar si es o no adecuado para cumplir con su finalidad

- Objetivos particulares.

Identificar cuál es el impacto en el SNA de la ausencia de definición legal de corrupción en México

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Identificar qué es el Sistema Nacional Anticorrupción según las definiciones proporcionadas en los documentos legales existentes

Identificar cuáles son las facultades de los Estados y de la Federación en el Sistema Nacional Anticorrupción

Identificar si el SNA es o no adecuado para cumplir con su finalidad

Identificar qué nos falta por hacer en el Estado de Aguascalientes para que el Sistema Nacional Anticorrupción funcione como una estrategia de reducción de la corrupción

Metodología:

Hermenéutica y Método Douglas-Hume

Diseño metodológico:

La propuesta metodológica empleada para el desarrollo del presente proyecto sigue diversas técnicas, así como instrumentos y recursos para su análisis[11] basadas principalmente en lo siguiente: la revisión de fuentes biblio-hemerográficas, la interpretación de estas empleando la hermenéutica, así como el diseño, aplicación y análisis de las entrevistas realizadas a los sujetos de estudio que se consideraron pertinentes para el tema de esta investigación.

[11] Chavarría, Marcela, *¿Cómo formular un proyecto de tesis?,* México, Trillas, 2013.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Se ha realizado la revisión de fuentes biblio-hemerográficas que versan sobre los tres elementos necesarios para la obtención de resultados objetivos: los recursos necesarios para un adecuado planteamiento del proyecto de investigación, es decir, aquellas fuentes que brindaran información sobre el proceso de creación de una propuesta metodológica; posteriormente, se realizó la recopilación de los documentos referentes a la contextualización histórica y legal de los recursos, mecanismos e iniciativas referentes al Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hasta llegar a aquellos que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción en México.

Para llevar a cabo el análisis de las fuentes previamente mencionadas, se empleó la hermenéutica, por medio de esta técnica se realizó la interpretación de las fuentes biblio-hemerográficas que contienen información relevante para comprender los antecedentes, el origen, marco jurídico y diseño del SNA en México, para determinar si el sistema es o no adecuado en cuanto a su marco jurídico para cumplir su finalidad. Para llevar a cabo lo anterior, se realizó la sistematización de la información y la categorización de las variables obtenidas de la misma, con el objetivo de organizar, visibilizar, esquematizar e interpretar de manera adecuada los recursos recabados.

Posteriormente, se empleó el método “Douglas-Hume”, para determinar si el SNA cuenta con los elementos necesarios para ser un sistema adecuado, dividiendo estos elementos en dos: lógico y práctico. Este método fue postulado y empleado por el ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abogado e investigador, José Ramón Cossío Díaz en su obra “El sistema de justicia.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Trayectorias y descolocaciones”[12], para realizar el análisis del sistema de justicia mexicano y evaluar su eficacia.

Para comprender este método, es importante retomar las ideas de Cossío sobre la reconstrucción que hace Mary Douglas de la teoría de David Hume al exponer su teoría de la justicia y poder aplicarlo en la descripción y evaluación de los sistemas de justicia. Así pues, menciona que Douglas refiere la idea de Hume sobre la justicia como “una virtud artificial”, como un “constructo social necesario”, desde su constructivismo radical, desde el cual, en la justicia natural necesitamos que las interacciones sean reguladas y, para satisfacer esa necesidad, desarrollamos principios. La justicia pues, como sistema intelectual, tiene una naturalidad de segundo orden, es una condición necesaria para la sociedad fabricada para justificar y estabilizar instituciones, por lo que se funda en convenciones; resulta más o menos satisfactorio al ser concebido para permitir la coordinación de un determinado conjunto de instituciones. Hume, por su parte, menciona que las virtudes artificiales se conocen por su coherencia interna dentro de un sistema abstracto que armoniza interacciones cotidianas en una sociedad en particular; es así como Hume habla de la artificialidad del derecho mismo.[13]

El autor menciona que Hume formula una propuesta: para establecer las normas y sus contenidos, debieran conocerse la naturaleza y las circunstancias de los hombres, rechazar las apariencias y buscar las reglas más útiles y benéficas para ellos. Por lo que considera que es ese el punto de partida para construir la tesis que

[12] Cossío, José. *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones.* FCE, 2018.
[13] *Íbidem,* p. 33

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sirve de fundamento a Douglas, pues, si las normas se crean artificialmente para satisfacer necesidades propias, ¿cómo es posible saber cuándo las normas creadas son adecuadas para lograr tal satisfacción? [14]

Es así como Cossío rescata lo dicho por Douglas y que, partiendo de la necesidad de coherencia interna de los sistemas creados artificialmente para lograr interacciones cotidianas en sociedades particulares, podemos considerar que un sistema de justicia será adecuado cuando de manera coherente organice el comportamiento social conforme a las condiciones por él postuladas. Por lo anterior, Cossío plantea la siguiente pregunta: ¿cuáles son los postulados lógicos y prácticos que debemos considerar para modelar y evaluar un estado de las cosas llamado justicia? A esto responde lo siguiente: dos planos, uno general, referente a lo pertinente en un tiempo o periodo dado y otro a lo que sea oportuno para, a partir de lo anterior, considerar a un sistema de justicia en particular[15], que en este caso será en Sistema Nacional Anticorrupción.

Cossío explica que Douglas parte de algunos puntos propuestos por Hume para construir una tesis -sin ser claramente extraíble de Hume- para fundamentar sus análisis; pues propone una reconstrucción operativa de lo que parcialmente dijo Hume para analizar las instituciones.

Regresando a los criterios que deben considerarse para poder evaluar un sistema, Cossío menciona lo siguiente: en cuanto a lo referente al elemento lógico, se deberá determinar si el sistema es coherente en sí mismo para organizar el comportamiento

[14] *Íbidem,* p. 34
[15] *Íbidem,* p. 35

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

social; mientras que lo relativo al elemento práctico hace referencia a una comparación del sistema y sus resultados con los tipos o modos ideales de sistema, -que en el caso concreto serán los modos ideales de combatir la corrupción-, para posteriormente, evaluarlos en función de su coherencia; es decir, el SNA fue creado para cumplir la finalidad que el mismo sistema postula en el artículo 6 de la LGSNA: "prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia"[16], la cual busca regular el comportamiento social en lo que respecta a la materia anticorrupción; sin embargo, es necesario realizar un análisis detallado que permita confrontar ambos elementos para evaluar si realmente resultan lógicos y prácticos para una adecuada implementación del sistema o si nos encontramos ante un sistema que, a causa de una inadecuada distribución de facultades y un inadecuado andamiaje jurídico, sufre la carencia de alguno de esos elementos que tendrá como consecuencia la obstaculización de su efectiva implementación.

Es así como se realiza en primer punto, un análisis de la coherencia de la estructura jurídica del SNA, en segundo punto se compara este modo de combatir la corrupción con otros modos -o sistemas- de combatirla, para posteriormente evaluar si de acuerdo con sus principios, existe una coherencia entre lo planteado en sus principios y sus objetivos o finalidad. Por lo anterior, se realiza también un análisis práctico, donde la pregunta guía es si la estructura o el andamiaje jurídico del SNA es congruente con sus fines y se ha llegado al cumplimiento de sus objetivos o de

[16] Artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

dichos fines, entendiendo que el fin último de este sistema es erradicar la corrupción.

Para realizar lo anterior se generaron instrumentos de sistematización y análisis de datos que permiten observar de manera esquemática lo planteado por el marco jurídico en cuanto a la distribución de competencias a la federación y a las entidades federativas, en contraste con las finalidades que persigue el sistema y sus resultados.

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES CORRUPCIÓN?

Para abordar este tema es importante comprender que el fenómeno de la corrupción, pese a ser actual se ha presentado desde mucho tiempo atrás, por lo que es importante conocer la manera en la que se concibe y se define la corrupción -se habla de concepción y definición en virtud de la diferencia entre ambas; las "concepciones de la corrupción" son aquello que se entiende por corrupción, siendo distinto lo que se define como corrupción, es decir, conceptos postulados y establecidos por doctrinarios o por organismos; sin embargo, es relevante plantear un panorama de ambas porque en algunas ocasiones, lo que se entiende y lo que es definido como corrupción, se confunden y generan impactos negativos en la lucha contra este fenómeno- en las diversas etapas históricas mediante los estudios que se han realizado sobre el tema, sin perder de vista que pese a lo "añejo" que

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

resulte el problema de la corrupción, su estudio en el área de las ciencias sociales inició en los años noventa.[17]

En un panorama global, encontramos las primeras referencias de los estudios sobre el tema en cuanto a lo concebido como corrupción en el Código de Hammurabi (1750 a.C.), que cobra relevancia para esta investigación, ya que es un conjunto de leyes que sentó bases jurídicas y en el cual se plasmaron las directrices de lo que sería observado como un comportamiento adecuado o probo de los funcionarios públicos, particularmente de los jueces.

“En la Edad Media, se creía que el cuerpo muerto/cadáver se corrompía porque se desataban los demonios al escapar el alma con la muerte; y que éstos, los demonios, inundaban con olores nauseabundos y desechos pestilentes. En otras palabras, el cuerpo estaba corrompido.”[18]

Sin embargo, paradójicamente a esta idea de lo demoniaco, podemos observar cómo la Iglesia Católica practicaba actos que podrían considerarse corruptos, pero que no eran percibidos como tales al vender la simonía, es decir, vendían la salvación eterna y sería un poco más tarde, en el Renacimiento, cuando los escándalos de la familia Borgia en el Vaticano dejaron al descubierto las acciones corruptas cometidas en la Iglesia Católica. Es pertinente mencionar el papel de esta institución pues la gran influencia que ha tenido en el aspecto sociocultural ha impactado en la concepción que se tiene de lo que es la corrupción y en su

[17] Zalpa, Genaro, *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México,* México, Nostra Ediciones-UAA, 2013.
[18] Peralta, Adriana, *Compliance en México,* México, Aqua Ediciones, 2018.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

normalización, pues, hay ciertos actos que actualmente serían considerados como corrupción de acuerdo a la definición ampliada de Transparencia Internacional, sin embargo, en otros momentos históricos no lo eran, ejemplo de lo anterior es que la Biblia refiere que, para obtener un juicio justo, ambas partes deben ofrecer un regalo al juez.[19]

Históricamente se ha pretendido sancionar aquello que es concebido como corrupción y algunas de esas concepciones continúan vigentes, pues desde la ordenanza de Saint-Germain-en-Laye de 1545, cuando los representantes reales cometían malversación de fondos reales y obtención de sumas indebidas eran sancionados como crímenes.[20]

En el Siglo XVIII, encontramos que el primer Diccionario de la Lengua Castellana define este concepto como "vicio", por lo que podemos inferir la concepción negativa que tenía con lo relacionado al término. En 1752 se encontró una recopilación de textos reales, en los que se indicaban infracciones a ministros y representantes del rey, entre otros cargos, por cometer malversaciones, entre las que se señalan casos de concusión, peculado y percepción de sumas indebidas, así como abusos de poder.[21]

En México "no ha habido demasiados espacios de discusión seria y detenida acerca del significado de corrupción en la sociedad (…) y hasta el momento sabemos

[19] Nieto, Fernando, *MOOC "Corrupción",* México, COLMEX, 2018.
[20] Lascoumes, Pierre, *Corrupciones, El poder frente a la ética,* España, Bellaterra, 2000.
[21] *Íbidem.*

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

relativamente poco acerca de su historia, de su sociología e incluso de su papel en el discurso político"[22].

En el periodo Colonial se puede observar una paradoja en cuanto a la concepción de la corrupción y las medidas para prevenir o en su defecto, castigar aquellos actos cometidos por los funcionarios públicos referentes a la apropiación de los fondos de la corona. Parece contradictorio que todos los funcionarios públicos de este periodo pasaban por el "Juicio de residencia" antes de concluir su cargo y de poder ocupar otro, en dicho juicio se recababan las pruebas necesarias para mostrar si hubo o no actos de corrupción sin ser necesaria una acusación en su contra. El régimen se encontraba particularmente atento a estas situaciones, pues buscaban impedir el aprovechamiento privado de los bienes públicos; sin embargo, conviene aclarar que lo considerado como corrupción en este momento de la historia, era aquello que afectaba a los bienes de la corona, es decir, era corrupto quien robaba al rey, porque esos bienes pertenecían a la corona, no eran públicos. Lo anterior no significa que no hubiera corrupción, por el contrario, se asumía como un mal necesario, pues el recurso que la corona destinaba a sus funcionarios era muy poco y se podría tener la creencia de que esto ocasionaba que los funcionarios entraran en negociaciones con agentes privados para obtener beneficios, como los hacendados, empresarios o comerciantes y poder sobrevivir.[23] Sin embargo, el vínculo o relación entre los

[22] Lomnitz, Claudio, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México,* México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p.7
[23] Ávila, Alfredo, *MOOC Corrupción,* México, COLMEX, 2018.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

salarios de los servidores públicos y los niveles de corrupción, aún no se ha comprobado.[24]

Por otra parte, encontramos la corrupción que se daba entre el pueblo, no sólo entre funcionarios públicos en la Colonia, etapa en la cual, a causa del sometimiento, los esclavos aprendieron a no seguir la ley por las diferencias entre individuos según su raza o su clase social.[25]

Desde la Guerra de Independencia hasta después de la Revolución Mexicana, se presentó un fenómeno típico grave en nuestro país en referencia al tema que nos ocupa, pues el Ejército Insurgente y Realista, estimulaban el reclutamiento del "Botín de Guerra" sin importar si era obtenido de forma violenta o no, era legalmente permitido saquear las ciudades después de las batallas, pues eran parte del ingreso de la tropa. El ejemplo claro de actos de corrupción en esta época es el de Antonio López de Santa Ana, pues adquiría inmuebles en Veracruz a partir de decomisos y de la venta de protección a comerciantes, abusando de la responsabilidad que se le había delegado como miembro del Ejército Nacional, pues era su obligación brindar protección, sin embargo, mediante estos actos de corrupción, decidía de manera discrecional a quien darla y a quien no.[26]

Con ejemplos como el anterior, se puede observar la vinculación de la corrupción con el ámbito político y el sector privado, donde (como se mencionará a continuación) se premia la lealtad o la relación personal con favoritismo, cuestiones

[24] Zalpa, Genaro, *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México,* México, Nostra Ediciones-UAA, 2013.
[25] Peralta, Adriana, *Compliance en México,* México, Aqua Ediciones, 2018.
[26] Ávila, Alfredo, *MOOC Corrupción,* México, COLMEX, 2018.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

que actualmente continúan siendo observables, como la compra de votos y las contribuciones a las campañas políticas.

A partir de la segunda mitad del Siglo XIX y hasta después de la Revolución Mexicana encontramos un concepto central, “aparato político o coalición” como una red de alianzas entre individuos y organizaciones en torno a un liderazgo común o una mentalidad compartida, con el propósito de obtener o conservar el poder.[27] Siguiendo esta idea, en la historia mexicana es fácil encontrar esas coaliciones, por ejemplo: en el Siglo XIX la Iglesia Católica o los liberales, en el Siglo XX el surgimiento del priísmo como un aparato con sed de alianzas, donde se instauran las pautas de organización política y los entendimientos de lo público y de su administración, lo cual influye en lo que los mexicanos vemos o percibimos sobre el gobierno, lo público y su administración, debido a los legados autoritarios o aquellas herencias que han dejado dichos aparatos.

Es interesante percatarnos de que “hasta mediados de los años setenta del siglo pasado (…) se partía de la idea de que la corrupción había jugado un papel positivo en el proceso de crecimiento económico, “engrasando” los ejes del desarrollo, y que desaparecería cuando los mercados se fortalecieran y los países se modernizaran”[28]; es decir, la concepción sociocultural de la corrupción era tal que no se percibía como algo negativo, creyendo además que sería un asunto temporal.

[27] Nieto, Fernando, *MOOC Corrupción,* México, COLMEX, 2018.
[28] Zalpa, Genaro, *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México,* México, Nostra Ediciones-UAA, 2013.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Es por lo anterior, que resulta necesario realizar la siguiente discusión, derivada del análisis de los conceptos propuestos por diferentes autores y enfoques, como se puede observar en el Anexo 1, el cual, consistió en identificar aquellos elementos que los autores establecen en sus definiciones como necesarios para que exista corrupción.

La primera parte de la discusión es amplia, ya que autoras como Adriana Peralta mencionan definiciones que hacen referencia a lo demoniaco, es decir, citan definiciones que parten de una perspectiva religiosa.

Por su parte, Issa Luna menciona que la idea más antigua de corrupción desde una perspectiva filosófica platónica tiene relación con la decadencia, en la cual el poder corrompe al hombre y el hombre a su vez, usa ese poder en beneficio personal y egoísta contra el beneficio social y común; esta idea se acerca mucho a ideas comunes actuales, como las de Transparencia Internacional que establece que la corrupción es “el abuso de cualquier puesto de responsabilidad delegada para obtener ganancias privadas”, la cual es referida por la Secretaría de la Función Pública. Estas definiciones establecen como elemento necesario para que exista corrupción, el abuso de poder.

Otra discusión se presenta cuando encontramos autores que establecen una definición de corrupción referente a la “desobediencia” o la “mutación del patrón que identifica la conducta social”.[29]

[29] García, Eloy, “Istorie Fiorentine de Maquiavelo: una primera definición moderna de corrupción”, *Teoría y realidad constitucional,* España, núm. 25, primer semestre 2010, pp. 57-67.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

La definición propuesta por Transparencia Internacional reduce las posibilidades de entender amplia o vagamente este concepto, en virtud de concretizar o especificar que, para considerar un acto como corrupto, deberá existir el abuso de un puesto de responsabilidad delegada, es decir, se centra en aquellos casos en los que una de las partes ejecutoras de ese hecho, necesariamente deberá ocupar ese puesto de responsabilidad.

Resulta pertinente tomar en cuenta esta definición, en virtud de hablar de la responsabilidad delegada de quien ejecuta dichos actos, ya que para determinar si existió o no un abuso del puesto de responsabilidad, será necesario que las facultades delegadas a el o los sujetos involucrados, estén claramente delimitadas; de lo contrario, será poco probable que se consiga demostrar su actuar corrupto legalmente.

Como se puede observar, la manera de realizar y juzgar o entender los actos de corrupción ha tenido variantes a lo largo de la historia, por lo que es importante tener claro que, “no es lo mismo perseguir actos de corrupción en una época que en otra, porque la concepción que se tiene de la misma es distinta.”[30]

La corrupción en nuestro país ha sido un problema constante que no se ha tratado con la complejidad necesaria, pues como para algunos representa un problema, para otros representa una forma de vida; para cuya solución se han empleado diversas herramientas y estrategias, sin embargo, poco podemos decir de la eficacia de éstas. Desde medidas como el “Juicio de residencia” en el Periodo Colonial o la

[30] Ávila, Alfredo, *MOOC Corrupción,* México, COLMEX, 2018.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

"Renovación moral de la sociedad" como propuesta de campaña del ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hasta llegar al mecanismo jurídico más reciente de combate a la corrupción, en el cual se centrará esta investigación: el Sistema Nacional Anticorrupción.

A. Discusión sobre definiciones de corrupción

Cuando se pretende luchar contra algo, es necesario tener claro contra qué se lucha, ya que, de lo contrario, lo único que se conseguirá será un gasto inútil de esfuerzo y de recursos en un combate que no rendirá frutos. Es por eso por lo que es importante tener claro qué es la corrupción y aún más importante -por dar un enfoque particular al caso concreto de estudio de esta investigación- la construcción de una definición legal de corrupción, ya que carecemos de ella y es pertinente recordar que la ley es la norma que regula la vida del hombre en sociedad; por lo tanto, si no contamos con una definición legal de corrupción, ¿cómo es que se pretende ejercer esa regulación?

Es por lo anterior, que, como parte inicial de esta investigación, se presenta un amplio panorama (resulta necesaria la exhaustividad en virtud de la amplitud y complejidad del fenómeno) sobre las definiciones de corrupción que resultaron más relevantes para esta investigación.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Lo primero que se debe tener claro es que definir la corrupción ha sido difícil, ya que es un fenómeno multifactorial[31], que ha requerido de múltiples enfoques para tratar de definirlo, sin embargo, pese a estos esfuerzos no se ha conseguido tener una definición universal de este concepto justamente por su naturaleza.

Si pensáramos únicamente desde una perspectiva conceptual quizás para muchos no tendría relevancia la homologación del concepto y pensarían que basta con entenderlo como actos relacionados con el abuso de lo público para el beneficio privado. Si bien esta definición resulta interesante en lo general, no resuelve los conflictos en lo particular, como es el caso del área jurídica.

Nuestro marco jurídico no cuenta con una definición legal de corrupción, únicamente encontramos normatividad que hace referencia a las definiciones contenidas en ciertos instrumentos realizados por organizaciones, como Transparencia Internacional.

Jurídicamente encontramos ciertas conductas ilegales que son entendidas coloquialmente como corrupción, sin embargo, el hecho de que no se cuente con una definición de lo que es corrupción, imposibilita que se procese judicialmente a quienes cometan actos de corrupción, pues ni siquiera se tiene establecido un concepto en el marco jurídico, que demarque los límites de los actos que deben entenderse como tales.

[31] Luna Pla, *MOOC Anticorrupción. Introducción a conceptos y perspectiva práctica, del Observatorio de la Corrupción e Impunidad,* México, UNAM, 2019.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Si bien es cierto que establecer una definición legal de corrupción no garantiza que la corrupción se erradique, sí contribuiría en gran medida su disminución, en virtud del impacto social, cultural y jurídico que genera su ausencia.

En este trabajo de investigación, se parte de la ausencia de definición legal de corrupción por el impacto que este vacío representa para el adecuado cumplimiento o efectividad de cualquier sistema que busque erradicar o disminuir la corrupción, tratándose en este caso del SNA, pues, ¿cómo se puede pretender luchar contra lo que no se conoce? ¿cómo será posible erradicar o disminuir un fenómeno como la corrupción si no se tiene claramente establecido y delimitado jurídicamente lo que es este fenómeno? ¿cuál será entonces la base para poder investigar y sancionar los actos o hechos de corrupción jurídicamente si nuestro marco jurídico no se ha dado a la tarea de establecer una definición legal de corrupción?

El problema resulta más grave de lo que aparenta, pues, si aplicamos el método Douglas-Hume a este apartado en particular, nos percataremos de que la estructura jurídica no es congruente con la finalidad del SNA, por lo que el SNA no conseguirá los resultados esperados, pues no se puede juzgar a alguien por un acto de corrupción si el marco jurídico no define legalmente lo que es la corrupción, es decir, la principal base para realizar una investigación y para sancionar jurídicamente estos actos, no existe. Lo anterior es tanto como intentar construir edificios visualmente impresionantes -como parece ser la imagen que se transmite del SNA- sin bases sólidas que lo sostengan, que finalmente, ocasionarán que se derrumben.

Si aplicáramos un ejercicio de ingeniería reversa -el cual, conviene aclarar que se menciona únicamente para poder ilustrar el impacto que puede tener la ausencia de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

una definición legal de corrupción en el cumplimiento de los fines del SNA, sin profundizar en otros aspectos del proceso jurídico que deberá llevarse a cabo-, podríamos pensar en un caso hipotético donde nos encontramos frente a una sentencia que sanciona un acto o hecho de corrupción como una forma de cumplir la finalidad del SNA de disminuir o erradicar la corrupción. Si regresáramos a cada uno de los pasos que se siguieron para llegar a esa sentencia, encontraríamos que hubo un proceso judicial, que estuvo precedido por una investigación. Al llegar a la investigación, lo primero que cabría preguntarse es: ¿qué es lo que se tiene que investigar? Responderíamos que un acto o hecho de corrupción. A esto seguiría otra pregunta: ¿qué es un acto o hecho de corrupción en el andamiaje jurídico? Las respuestas podrían ser muchas, basadas en la concepción que se tiene de la corrupción, el asunto es que, para llevar a cabo una investigación, un proceso y obtener una sentencia judicial tiene que estar definida jurídicamente la corrupción, lo que, como se ha mencionado, no existe en nuestro andamiaje jurídico. Lo anterior tiene como consecuencia, que al no poder llevar a cabo procesos judiciales donde se obtengan sentencias que sancionen a quienes cometan actos de corrupción en México, la finalidad del SNA -o de cualquier otro que intente erradicar o disminuir la corrupción en nuestro país- no se cumplirá.

Cabe mencionar que no se desconoce que la Secretaría de la Función Pública remite a la definición de corrupción establecida por Transparencia Internacional, sin embargo, no existe una sola ley mexicana que establezca de manera clara una definición de corrupción en México.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

B. Modos ideales de combatir la corrupción

Como se menciona en el apartado anterior, la corrupción es un fenómeno complejo, desde su manera de definirse hasta -evidentemente- la forma en la que se combate. No es casualidad que durante años de lucha para disminuirlo o erradicarlo los resultados de esos esfuerzos sean poco o nulamente visibles. Es por ello, que antes de entrar en el estudio del marco jurídico y funcionamiento del sistema, es necesario plantear cuáles serían los modos ideales de combatir la corrupción, ya que se considera pertinente tener un punto de referencia para evaluar si el marco jurídico del Sistema es o no adecuado, pues, de no plantear un modo ideal de combatir la corrupción, sería imposible poder evaluar el funcionamiento del actual modo de combatirla en nuestro país: el Sistema Nacional Anticorrupción.

El modo ideal de combatir la corrupción sería aquel que sea capaz de cumplir con su finalidad y para cumplirla es necesario que reúna los elementos lógicos y prácticos necesarios. Según el método Douglas-Hume[32], un sistema es adecuado en la medida en qué es lógico y práctico; y es mejor que otros en la medida en que es más lógico y práctico que ellos. En cuanto a lo referente al elemento lógico, se deberá determinar si el sistema es coherente en sí mismo para organizar el comportamiento social; mientras que lo relativo al elemento práctico hace referencia a determinar si el sistema garantiza los principios abstractos que postulados por él mismo permitan regular tal comportamiento.

[32] Cossío Díaz, El sistema de justicia. *Trayectorias y descolocaciones.* FCE, 2018.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Siguiendo ese método, en este apartado se realiza un breve análisis de los modos o tipos ideales de combatir la corrupción en ciertos países del mundo, para lo cual, se seleccionaron los primeros tres países mejor evaluados en el IPC realizado por TI en 2018: Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia, además de Singapur -este último ocupa el quinto lugar en el IPC 2018-, este último se seleccionó por el cambio positivo y drástico que ha tenido en los últimos años en cuanto a la disminución de sus cifras de corrupción.

Dinamarca ocupa el primer lugar en los países mejor evaluados en el IPC, según TI citada en el Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, "su sector público exhibe un alto nivel de integridad. Su Código Penal prohíbe el soborno y la mayoría de las formas de delitos de corrupción contenidos en las convenciones internacionales contra la corrupción. (…) Las sanciones establecidas en su Código Penal pueden ser por medio de multas penales, encarcelamiento, decomiso, así como exclusión de los procedimientos de compras públicas." Es interesante que "Dinamarca no tiene una agencia anticorrupción. Sin embargo, esta área está cubierta por la Fiscalía General de Delincuencia Especial Económica e Internacional, perteneciente a la Fiscalía General."[33]

[33] Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, SESNA. https://sesnamx.sharepoint.com/sites/BancoAnticorrupcion/Documentos%20compartidos/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FBancoAnticorrupcion%2FDocumentos%20compartidos%2FBuenas%20pr%C3%A1cticas%20internacionales%2FPa%C3%ADses%2FDINAMARCA%5FVF%2Epdf&parent=%2Fsites%2FBancoAnticorrupcion%2FDocumentos%20compartidos%2FBuenas%20pr%C3%A1cticas%20internacionales%2FPa%C3%ADses&p=true&originalPath=aHR0cHM6Ly9zZXNuYW14LnNoYXJlcG9pbnQuY29tLzpiOi9zL0JhbmNvQW50aWNvcnJ1cGNpb24vRVV3NHU4ckhJakJMbFItVFBPN2hUU2dCREYtQlVrYVRvZ3BzamZJMDcwV3dWUT9ydGltZT1LWF8xaDdzWDJFZw

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Tabla 2. Instituciones y funciones

Institución	Funciones principales
Ministerio de Justicia[10]	El Ministerio de Justicia se encarga de las tareas relacionadas con todo el sistema judicial, incluidas las autoridades policiales y judiciales. La legislación de fondos y de registro también forma parte de las funciones del Ministerio.
Fiscalía General de Delincuencia Especial Económica e Internacional	El objetivo de la fiscalía es crear seguridad jurídica y garantizar que los casos penales se traten de manera justa. Su tarea principal es perseguir los delitos penales, y contribuir a que Dinamarca sea una de las principales comunidades legales del mundo.

Fuente: Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, con información del Índice de Competitividad Global 2018.

Otros datos para destacar sobre este país, según el Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, son que: “el poder judicial es considerado como independiente y justo”; además, “los sobornos y los pagos irregulares a cambio de juicios favorables se perciben como muy poco comunes” y “los jueces expresan confianza en que los nombramientos y ascensos en el poder judicial se basen en los méritos”. En el caso de la policía de este país, “goza de un alto grado de confianza pública” y “el gobierno tiene mecanismos efectivos para investigar y castigar el abuso y la corrupción policial”, mientras que “los ciudadanos no pagan sobornos a los agentes de policía y los servicios policiales se consideran entre las instituciones menos corruptas de Dinamarca”. Otro punto para destacar de este país es que “está implementando gradualmente una estrategia digital para tramitar servicios públicos que los ciudadanos utilizan más”.[34]

[34] Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, SESNA. https://sesnamx.sharepoint.com/sites/BancoAnticorrupcion/Documentos%20compartidos/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FBancoAnticorrupcion%2FDocumentos%20compartidos%2FBuenas%20pr%C3%A1cticas%20internacionales%2FPa%C3%ADses%2FDINAMARCA%5FVF%2Epdf&parent=%2Fsites%2FBancoAnticorrupcion%2FDocumentos%20compartidos%2FBuenas%20pr%C3%A

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En el caso de Nueva Zelanda, el segundo país mejor evaluado en el IPC 2018, según TI, algunos factores que contribuyen a la fortaleza de este país en el combate a la corrupción son: "liderazgo histórico en derechos humanos como el sufragio universal desde 1893, servicio público basado en el mérito originado en la Ley de Servicio Público de 1912, el fuerte papel desempeñado por el Defensor del Pueblo y el Auditor General, cuentan con un Código de ley fuerte y ejecutable (además de un Código de Conducta se aplica a todos los empleados de los Servicios Estatales y se cumple rigurosamente); así como el alto nivel educativo de su población."[35]

Finlandia, por su parte, ocupa el tercer lugar de los países mejor evaluados en el IPC 2018. Según TI, su estrategia "apuesta por la ética pública, tanto de la administración como en la administración. Pues su éxito " se asienta sobre varios elementos, primero, la existencia de un elevado consenso sobre la importancia que la ética pública tiene en los asuntos del estado (…) En segundo lugar, destaca el conocimiento y comprensión sobre instrumentos éticos de aplicación práctica que tienen los finlandeses (…) que conduce a diseñar políticas de prevención que superan lo habitual, como el caso del Comité para el futuro, dependiente del parlamento y compuesto por personas adecuadas al perfil, el cual analiza desde una perspectiva integral los efectos a largo plazo de las decisiones tomadas en el presente; mismo que está en interacción con el Consejo Mundial para el Futuro, formado por 50 personas de los cinco continentes, una de sus tareas es analizar las responsabilidades éticas de los políticos (…) Además, una legislación en diversos

1cticas%20internacionales%2FPa%C3%ADses&p=true&originalPath=aHR0cHM6Ly9zZXNuYW14LnNoYXJlcG9pbnQuY29tLzpiOi9zL0JhbmNvQW50aWNvcnJ1cGNpb24vRVV3NHU4ckhJakJMbFItVFBPN2hUU2dCREYtQlVrYVRvZ3BzamZJMDcwV3dWUT9ydGltZT1LWF8xaDdzWDJFZw

[35] *Íbidem.*

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

niveles -Constitución, Ley de servidores públicos, Ley de apertura gubernamental, Ley de procedimientos administrativos, Ley de administraciones públicas y diversas órdenes y directivas- son elementos fundamentales (…) Existe además una acreditada cultura de denuncia hacia actos antiéticos. Identificar la corrupción mediante la inspección, el periodismo de investigación y las denuncias deviene fundamental al efecto; la Cancillería de Justicia y el Ombudsman resultan centrales al efecto."[36]

Por último, el caso de Singapur resulta interesante porque, según el IPC: de 1995 a 2016, ha sido considerado el país asiático menos corrupto. Sin embargo, esto no siempre fue así, pues ese país tenía altos niveles de corrupción. La forma en que se consiguió disminuir los niveles de corrupción se basó en una estrategia regida por cuatro pilares: leyes efectivas, poder judicial independiente, aplicación efectiva y sector público receptivo.[37]

Como puede observarse, los cuatro países tomados como ejemplos para explicar los modos ideales de combatir la corrupción tienen algunos elementos en común, entre ellos, podemos rescatar los siguientes: sus leyes son efectivas y se aplican, los niveles educativos o la cultura de su población respecto al tema son elevados y se encuentran en una actitud receptiva, además, el Servicio Público se basa en los méritos; existe una cultura de la denuncia de aquellos actos considerados como corruptos, lo que implica que la población tiene confianza en sus instituciones, es

[36] Rodríguez, Jaime, "Finlandia: un modelo ético contra la corrupción", *Espacios públicos,* México, núm. 49, 2017, https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67656393008/html/index.html
[37] Lim, Nicholas, "La experiencia de Singapur en la lucha contra la corrupción", *Corrupción, el mal que enfrentó Singapur para ser un país exitoso,* 2019, http://jhonnylazo.net/node/53.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

decir, sus sistemas son efectivos. La población de estos países cumple sus leyes, pues socioculturalmente la corrupción no está normalizada, además, sus sistemas jurídicos son funcionales, por lo que cuentan con los elementos lógicos y prácticos necesarios para cumplir con sus objetivos.

Si aplicáramos lo anterior a un modo ideal de combatir la corrupción en México, hablaríamos entonces de un sistema que realmente disminuya y/o erradique la corrupción; para lo cual, si bien es necesario que se cuente con instancias de coordinación para que se realice un trabajo en conjunto por parte de las autoridades que trabajan en la materia, lo indispensable es que ese sistema se diseñe jurídicamente de modo que sea capaz de cumplir con su finalidad; es decir, de nada sirve intentar crear un sistema si no se tiene la claridad suficiente en su andamiaje jurídico para que sea eficaz y eficiente en su funcionamiento.

Como se verá en el desarrollo de esta investigación, el modo ideal de combatir la corrupción sería inicialmente planteando un marco jurídico que tenga claridad la delimitación de facultades, ya que, de no ser así, los operadores desconocen el límite o el potencial de las acciones que pueden realizar en el funcionamiento del sistema, lo que ocasiona confusión e incumplimiento de las atribuciones por parte de los operadores, y, en consecuencia, conflictos tanto jurídicos como operativos, que desembocan en desvirtuar la finalidad del mismo.

Retomando el método Douglas-Hume, una vez que tenemos algunos ejemplos de modos ideales de combatir la corrupción, hay un punto de referencia para comparar el SNA y su funcionamiento.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

CAPÍTULO 2. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Para comprender lo planteado en este apartado, es importante mencionar que se partirá de un esquema que va de lo general a lo particular; así, antes de hablar del Sistema Nacional Anticorrupción, conviene aclarar lo que es un "sistema nacional", sin embargo, para aclararlo, es necesario mencionar, a grandes rasgos a lo que se refiere el concepto de "sistema", para posteriormente explicar y analizar los dos conceptos anteriores; llegando así al caso concreto de estudio de este proyecto.

En virtud de la diversidad de conceptos que se tienen sobre lo que es un "sistema", se mencionan algunas características comunes: se componen de varias partes con estructura interna y funciones propias, que a su vez interactúan. En consecuencia, si algo ocurre a una de ellas, afectará a todo el sistema.[38]

Con base en lo anterior, es posible comprender a grandes rasgos la composición de un sistema, hablando en términos generales. Se puede afirmar entonces que un sistema está compuesto por partes y cada una de ellas debe funcionar de manera adecuada, pues si alguna falla o modifica su funcionamiento, afectará el de las demás partes que lo componen. Si aplicamos este concepto al que es objeto de este estudio, podemos observar que el SNA es una instancia compuesta por diversos órganos: Comité de Participación Ciudadana, Comité Coordinador, Secretaría Ejecutiva, Comisión Ejecutiva, Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción.

[38] Aldana, Maximino, *Redes Complejas: Estructura, Dinámica y Evolución,* México, UNAM, 2011.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Tomando el caso concreto de estudio de este proyecto, es pertinente mencionar que el Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, a su vez está conformado por su propio Comité de Participación Ciudadana, Comité Coordinador, Secretaría Ejecutiva y Comité Rector-; es decir, está compuesto por órganos y esos órganos, a su vez, están compuestos por otros órganos.

Retomando la idea anterior, cada uno de estos órganos que conforman el sistema, tienen una función en él, la cual debe ser clara, precisa y posible, ya que, de no ser así, el sistema no logrará cumplir su finalidad; es por eso por lo que el análisis que se presenta en este estudio resulta relevante, pues se realiza una crítica sobre la ausencia de claridad en la delimitación de facultades y competencias tanto jurídica como operativamente.

A. ¿Qué es un Sistema Nacional?

Desde hace algunos años, se habla mucho de “Sistemas Nacionales” en nuestro país. Ejemplos de lo anterior son las creaciones del Sistema Nacional de Salud, Sistema Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, Sistema Nacional de Seguridad, Sistema Nacional de Fiscalización o, como el objeto de este estudio: el Sistema Nacional Anticorrupción.

Pareciera que hablar de un “Sistema Nacional”, fuera sinónimo de que las cosas van por buen camino, como si sólo por el hecho de crearlo, resolviera los problemas de la materia a la que está enfocado. Sin embargo, no existe ni siquiera una definición de lo que son, es por eso, que, para lograr un mejor entendimiento del

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

tema, se realizó la búsqueda de las definiciones legales de algunos sistemas nacionales de nuestro país para identificar los elementos comunes o necesarios que los legisladores plasman en dichas definiciones, como se muestra en el Anexo 2.

Como se puede observar, los sistemas nacionales comparten generalmente dos elementos en sus definiciones: ser una instancia de coordinación y/o la articulación de las entidades de la materia a la que se refiera el respectivo sistema nacional en todos los órdenes de gobierno, federación, entidades federativas y municipios, además, entre sistemas nacionales y locales. Los otros elementos de las definiciones varían según los medios que se quieran emplear para cumplir el fin del sistema como lo son el establecimiento de bases generales o políticas públicas, formas o líneas que el legislador marca con el objetivo aparente de que el sistema nacional cumpla con su finalidad.

El problema con los sistemas nacionales, es que esta ausencia de claridad se puede observar en diversos aspectos, algunos aparentemente sencillos o básicos, como su ausencia de definición y otros realmente preocupantes, como la confusa distribución de facultades entre federación y entidades federativas -lo que puede ocasionar problemas tanto jurídicos como operativos-, y entre los mismos organismos que integran el sistema -lo que puede ocasionar problemas operativos en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de los integrantes-.

Es importante tener claro que éste no es un problema exclusivo del SNA, sino que es un problema que padecen todos los sistemas nacionales mexicanos. No se tiene una definición ni claridad en lo que son, sólo se tiene una idea vaga de lo que pretenden ser, lo cual no basta para concebir un sistema; por eso es que en esta

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

investigación se realiza un análisis que va de lo general a lo particular, partiendo de los elementos comunes de los sistemas nacionales, para posteriormente concentrarse en el SNA, su distribución de facultades en dos sentidos –lo correspondiente a las entidades federativas y a la federación; y lo que atañe a la distribución de facultades dentro de los organismos que conforman el SNA y los Sistemas Locales Anticorrupción- en contraste con su finalidad y la posibilidad de su cumplimiento, con base en las condiciones de funcionamiento estipuladas en el marco jurídico correspondiente.

Teniendo claro lo anterior, pasemos al análisis del SNA, comenzando con su origen.

B. El origen del Sistema Nacional Anticorrupción

El SNA surge a partir de la reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015, como un proyecto impulsado por la iniciativa ciudadana, mediante esta reforma, se modificaron diversas partes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia anticorrupción, que a su vez dieron origen a la creación de leyes secundarias y a la reforma de leyes existentes previo a la reforma Constitucional, para su implementación en todo el país. Su creación fue el resultado de la configuración de diversos factores, desde los socio-culturales, hasta los políticos o los jurídicos, siendo estos últimos en los que se va a profundizar, por ser el objetivo de este proyecto. Para una mejor comprensión de lo anterior, se muestra una línea del tiempo sobre la evolución del marco jurídico mexicano (Anexo 3) y el estado actual del mismo en materia de combate a la corrupción (Anexo 4).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Como se puede observar en el Anexo 4, el marco jurídico mexicano en materia anticorrupción ha pasado por diversas etapas, en las cuales la lucha contra la corrupción ha ido modificándose y adaptándose a las circunstancias sociales e históricas, desde la Colonia, en la que se enviaban visitadores para observar la conducta de aquellas autoridades que fueran sospechosas por malos manejos; la Constitución de 1857, que contemplaba mecanismos para combatir la corrupción servidores públicos; las medidas adoptadas en el México postrevolucionario, en el que se implementó un modelo de sistema punitivo, cuya forma de operar era basada en el castigo a aquellos servidores públicos que cometían actos de corrupción, o la reforma Constitucional a partir de la iniciativa de Miguel de la Madrid al Título Cuarto, con la cual se pasó de hablar de responsabilidades de los servidores públicos y de su fuero especial para ser sancionados, a un sistema que contemplaba la responsabilidad de todo el que utilizara recursos públicos, sin tener en cuenta su jerarquía; con lo cual, además de ampliar a los sujetos de la responsabilidad administrativa, generó diversos supuestos que generarían responsabilidad administrativa y con ello, principios rectores de la conducta de los servidores públicos, como: honestidad, eficiencia, eficacia, profesionalismo y probidad; dicha reforma contemplaba también la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, misma que en 1994 cambiaría su nombre a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en 2003, pasaría a ser la Secretaría de la Función Pública.

En el año 2002, se reformó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para hacer procedimientos especializados contra servidores públicos. En el 2006,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

el ex presidente Felipe Calderón presentó el proyecto Visión México 2030, el cual, en su Meta 25 contempló el combate a la corrupción, con lo cual presentó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. En marzo de 2011, presentó ante el Congreso la iniciativa por la que se expidió la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

En 2013, se creó la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) y en 2014 se publicó el Acuerdo para crear la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y establecer sus atribuciones; la cual representa el antecedente más próximo al SNA. La CNA es relevante porque su propuesta consistía en cuestiones similares a las condiciones bajo las cuales se constituyó el SNA.

Finalmente, el 27 de mayo de 2015, nace el marco jurídico del SNA; el cual se aborda a detalle más adelante. Para una mejor comprensión de esta reforma, puede consultarse el Anexo 5, el cual menciona sus puntos más relevantes.

Como se puede observar en dicho Anexo, la reforma constó de diversas modificaciones, derogaciones y adiciones a varios artículos; sin embargo, en este proyecto de investigación únicamente se mencionarán los puntos relevantes de la reforma y se realizará el análisis a profundidad de la reforma al Título Cuarto Constitucional, a las fracciones XXIV del artículo 73, las modificaciones a las fracciones XXIV y XXIX-H del artículo 73 y la adición de la fracción XXIX-W del mismo artículo Constitucional, ya que únicamente éstos corresponden al tema que nos ocupa.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

a. La reforma del Título Cuarto Constitucional publicada el 27 de mayo de 2015

Como se menciona anteriormente, una de las características que representan una ruptura importante de la reforma que da origen al Sistema Nacional Anticorrupción, es la inclusión de los ciudadanos en dos sentidos: primero, porque les da un lugar dentro del Sistema para que puedan incidir en la lucha contra la corrupción mediante el Comité de Participación Ciudadana y segundo, porque comienza a establecer ciertas medidas para concebir la corrupción como un fenómeno que no es exclusivo del sector público.

Ejemplo de lo anterior es el cambio del nombre del Título Cuarto Constitucional, el cual, como se puede observar, añadió la parte que menciona “Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción” al título anterior, siendo el nuevo Título: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

La reforma añadió en el artículo 108, la obligación de los servidores públicos de presentar bajo protesta de decir verdad su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades y los términos que la ley determine.

En la fracción II del artículo 109, se establece que al igual que los servidores públicos, los particulares que incurran en hechos de corrupción serán sancionados. A su fracción III le fueron agregadas las sanciones administrativas que se aplicarán

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

a los servidores públicos por actos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, las cuales van desde amonestación hasta destitución, inhabilitación o sanciones económicas, que deberán establecerse conforme a los beneficios económicos y los daños -obtenidos y ocasionados respectivamente- del responsable.

En cuanto a las faltas administrativas graves, en el mismo artículo se faculta a la Auditoría Superior de la Federación, los órganos internos de control o sus homólogos en las entidades federativas para investigarlas y sustanciarlas, así como al Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente para resolverlas; mientras que las demás faltas y sanciones administrativas, corresponderá conocerlas y resolverlas a los órganos internos de control. En el caso de responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, corresponderá su investigación, substanciación y sanción al Consejo de la Judicatura Federal; sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos.

También otorga a la ley la responsabilidad de establecer supuestos y procedimientos de impugnación de clasificación de las faltas administrativas no graves que realicen los órganos internos de control.

Establece también la obligación de los entes públicos federales, estatales y municipales de tener órganos internos de control para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, para sancionar las distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Administrativa; así como para 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.

La fracción IV establece que los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves las sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Establece también los supuestos en que las personas morales podrán ser sancionadas.

El artículo 114, aumenta a siete años el plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa en caso de faltas graves, lo cual, resulta bastante pertinente si pensamos esto como el primer paso para el cumplimiento de la finalidad del SNA, que es la reducción y erradicación de la corrupción; el segundo paso, desde luego sería que se tenga la certeza de que los procedimientos se llevarán a cabo bajo la observancia de los principios de eficacia y eficiencia, además de probidad.

El artículo 113 Constitucional, forma parte también de este Título, pero dada su relevancia para este estudio, se ha destinado el siguiente apartado exclusivamente para su análisis.

b. Análisis de la reforma al artículo 113 Constitucional

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

El artículo 113 Constitucional, es medular en este estudio, porque además de ser el que define lo que es el SNA y de que establece las bases mínimas para el cumplimiento de su objeto; es el que establece las facultades y atribuciones del Comité Coordinador, lo cual, como se ha mencionado, genera dudas sobre los posibles conflictos que puede llegar a ocasionar en materia de distribución de facultades en el sentido interno, para efectos operativos.

De acuerdo con lo establecido en este precepto, el SNA es “una instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes, que tiene como finalidad prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”

Además, establece las bases a las que se debe sujetar para el cumplimiento de su objeto, dichas bases consisten en la estructura organizacional del SNA: un Comité Coordinador (CC), un Comité de Participación Ciudadana (CPC) -siendo un gran paso por la inclusión de la ciudadanía de manera formal en este combate-, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales.

Se establece también que el Comité Coordinador (CC), deberá reunir a todas las personas encargadas de instituciones que tengan por objeto prevenir, investigar y juzgar actos de corrupción, por lo que está integrado por el representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), el representante

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

del Consejo de la Judicatura Federal y el titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Llama la atención que menciona solamente las facultades y atribuciones del CC, es decir, de los cuatro órganos que menciona para conformar al sistema, a ningún otro asigna facultades, por lo que, en un primer acercamiento a la reforma, podría intuirse que las facultades de los demás órganos deberán establecerse en la LGSNA; sin tener claridad en la intención del legislador de establecer constitucionalmente sólo las facultades de uno de los integrantes.

Las facultades asignadas al CC son: establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA, el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales, determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno, establecer 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; así como elaborar un informe anual con los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia, para que derivado de ese informe, emita recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas para el fortalecimiento institucional en materia de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, además del mejoramiento de su desempeño y del control interno; mientras que las autoridades receptoras deberán informar al CC la atención que brinden las mismas.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Llama la atención esta asignación de facultades al CC, ya que, en el esquema de distribución de facultades interno del SNA planteado en la LGSNA, se observa fácilmente la ausencia de claridad en las facultades delegadas a cada órgano integrante, lo que puede ocasionar severos problemas en el funcionamiento del sistema, ya que puede causar la duplicación de labores -lo que puede ocasionar un gasto inútil de recursos- o en el peor de los casos, la omisión del cumplimiento de tareas de algún u otro órgano.

En lo referente a las entidades federativas, este artículo únicamente establece su facultad para establecer 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. [39]

Lo anterior genera inquietud sobre las facultades que se le asignan a las entidades federativas, aunque quizás la interrogante debiera ser: ¿realmente la Federación está asignando facultades a las entidades federativas? O, ¿simplemente está intentando que se copie o se reproduzca lo que se hace a nivel federal y se encubre esta intención bajo la ilusión de que se están distribuyendo facultades también a las entidades federativas? Para profundizar en este análisis, será necesario observar lo mencionado en el artículo 73, pues es el que establece la manera en la que se realizará la distribución de facultades.

c. Análisis de la reforma al artículo 73 Constitucional

[39] Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

La reforma al artículo 73 Constitucional es otro de los puntos medulares en este estudio, ya que, como se mencionó anteriormente, en él se establece la forma de distribuir las facultades entre las entidades federativas y la federación.

El artículo 73 fue reformado en dos de sus fracciones (la fracción XXIV y la XXIX-H) y fue adicionada una más (la fracción XXIV-W), la primera de las fracciones reformadas (XXIV), fue la que asignó las facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la ASF, y para expedir la Ley General que estableciera las bases de coordinación del SNA -ahora conocida como LGSNA-.

Además, en su fracción XXIX-H, la reforma aborda lo referente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa; en ella, se faculta al Congreso para expedir la ley que instituya el TFJA, donde se establezca su organización, funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones; a su vez, otorga la competencia al TFJA para dirimir controversias entre la administración pública federal y particulares, para imponer sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares vinculados con ellas; fincar a los responsables el pago de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Establece el funcionamiento del TFJA en pleno y en salas regionales. Indica que la sala superior estará conformada por 16 Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones; además, menciona la forma en la que deberán ser designados los Magistrados y la duración de su encargo.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

La fracción adicionada (XXIX-W), aborda las responsabilidades administrativas; en ella, se faculta al Congreso para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables a ellos y a particulares vinculados con faltas graves.

Como se menciona anteriormente, mediante esta reforma se faculta al Congreso de la Unión para expedir la LGSNA, la cual, como se podrá observar en el siguiente apartado, establece más elementos que ayudan a comprender lo que es el SNA.

C. ¿Qué es el Sistema Nacional Anticorrupción?

El SNA fue definido en la Constitución como una "instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como fiscalización y control de recursos públicos"[40]; que "tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia"[41].

[40] Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[41] Artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Sin embargo, para comprender lo que es el SNA, no basta con conocer su definición, sino que es necesario el análisis de su integración, sus objetivos y su finalidad. En el caso de este apartado, únicamente se profundizará lo referente a su integración, ya que el análisis de sus objetivos y su finalidad se presenta en apartados posteriores.

La estructura organizacional del SNA que estableció la CPEUM está conformada por un Comité Coordinador (CC), un Comité de Participación Ciudadana (CPC), un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales.

Como puede observarse, en la Constitución se establece sólo a grandes rasgos la composición del sistema, por lo que resulta necesario observar lo previsto en la LGSNA para comprender mejor su integración.

Fuente: elaboración propia con base en lo previsto en el artículo 113 CPEUM.

La LGSNA, establece que el Comité Coordinador cuenta con el apoyo a la Secretaría Ejecutiva que es “un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía técnica y de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

gestión, que lo apoya con asistencia técnica y provisión de insumos para su desempeño" [42] y es quien administra la Plataforma Digital Nacional.

A su vez, la Secretaría Ejecutiva cuenta con la Secretaría Técnica y la Comisión Ejecutiva. Quien ocupe el cargo de secretario técnico, de acuerdo con el artículo 35 de la LGSNA, tiene como encomienda ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva, por lo que se le otorgan las facultades establecidas en el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de las cuales se destacan la formulación de programas institucionales, de los presupuestos de la entidad, así como presentar informes al órgano de gobierno, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador y del órgano de gobierno.

La Comisión Ejecutiva está integrada por el secretario técnico y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana que no ocupen el cargo de presidente. Tiene como funciones formular propuestas para el Comité Coordinador con la finalidad de que éste pueda cumplir su objetivo.

El Comité de Participación Ciudadana (CPC), "es el encargado de coadyuvar con el Comité Coordinador en el cumplimiento de sus objetivos, y es la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas en la materia." [43] Tiene como funciones colaborar en el desarrollo de la política nacional anticorrupción, vigilar su implementación y evaluar sus resultados.

Los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA), conforman una parte fundamental del SNA y, en consecuencia, de este estudio. La LGSNA, establece que deberán ser

[42] Betanzos, Eber. *Reforma en materia de combate a la corrupción,* México, FCE, 2017, p.36.
[43] Ibídem, p. 35.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

integrados y tener atribuciones equivalentes a las del SNA. El énfasis añadido en la oración anterior se explicará en el apartado siguiente.

Como se desprende de lo anterior, cada uno de los órganos integrantes del SNA tiene funciones asignadas y es indispensable que cada parte del sistema cumpla con ellas, ya que, de lo contrario, se generarán afectaciones en los demás integrantes del mismo; sin embargo, el cumplimiento de las funciones -y en consecuencia, de los objetivos de un sistema- requiere claridad en la distribución de facultades del mismo, tanto en el marco jurídico que le da origen como en su operatividad, como se explica en el siguiente apartado.

D. Análisis de la distribución de facultades y atribuciones en el Sistema Nacional Anticorrupción

Para comprender lo anterior, es necesario realizar un análisis que parte desde la reforma constitucional que dio origen al SNA y las leyes secundarias que de ella derivaron, hasta la conformación y operatividad de los SEA.

Como se ha mencionado en apartados anteriores, el problema de la distribución de competencias se divide en dos: competencias internas u operativas, entre los mismos órganos integrantes del sistema -que se encuentran contenidas en el artículo 113 Constitucional y la LGSNA- y las externas o referentes a la distribución de facultades entre entidades federativas y federación -contenidas en los artículos 73 y 113 Constitucional-.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En consecuencia, lo primero a lo que debemos prestar atención, es a la modificación realizada a la fracción XXIV del artículo 73, la cual, faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley General que establezca las bases de coordinación del SNA (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción) y a su vez, remite al artículo 113, el cual, define al SNA, menciona a grandes rasgos la manera en la que debe ser integrado, establece facultades y atribuciones del CC y asigna a las entidades federativas la obligación de establecer sus sistemas locales anticorrupción.

Es importante destacar que la única facultad que asigna la reforma Constitucional a las entidades federativas es la contenida en el último párrafo del artículo 113: establecer los sistemas locales anticorrupción para coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Si nos quedáramos únicamente con lo establecido en la CPEUM -es decir, sin consultar la LGSNA-, esto se podría interpretar como una ausencia de claridad en el límite o la permisividad en la facultad que se les otorga a las entidades federativas en cuanto a la forma de establecer e implementar sus sistemas locales, ya que la Constitución se limita a facultar a los Estados para la creación de SEA, que tengan como objeto la coordinación de autoridades en la materia, sin establecer como su finalidad erradicar o disminuir la corrupción.

Posterior a la reforma, por mandato constitucional se creó la LGSNA, la cual fue publicada el 18 de julio de 2016, con un evidente incumplimiento al plazo que el artículo Primero Transitorio del Decreto de Reforma estipuló para su emisión -un año a partir del día siguiente de la publicación del Decreto de reforma anticorrupción,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

es decir, debió publicarse el día 28 de mayo de 2016-; lo que ocasionó diversos problemas a las entidades federativas en la implementación de los sistemas locales, ya que, como se verá en el apartado referente al proceso jurídico de transición para la implementación de los SEA, este retraso ocasionó varias acciones de inconstitucionalidad -que pudieron haberse evitado-, que fueron resueltas por la SCJN.

Al consultar la LGSNA se esperaría mayor claridad en cuanto a la distribución de facultades, sin embargo, esta ley solamente faculta a las entidades para que establezcan sistemas locales semejantes al nacional, entonces, podríamos pensarlo como una simulación de distribución de facultades; es decir, aparentemente otorga a las entidades federativas una facultad, cuando en realidad lo único para lo que los está facultando es para replicar o reproducir el modelo del SNA. Éste es uno de los puntos a los que más atención debemos prestarle, porque esta ausencia de claridad en la distribución de facultades entre Estados y Federación puede generar problemas de constitucionalidad de sus normas y de las resoluciones de los distintos órganos encargados[44]. Si este fuera el caso, ¿cuál es el sentido de tener 32 leyes “semejantes” o prácticamente iguales en el país? Sería mejor tener solamente una ley general y evitar normatividad repetida en cada entidad.

En cuanto a la distribución de competencias al interior del SNA, la LGSNA establece lo que corresponde a cada órgano, de la siguiente manera: elaborar su programa anual de trabajo, establecer sus bases y principios con el objetivo de generar

[44] Mejía, Raúl y Rojas, Laura. *Federalismo(s) El rompecabezas actual,* México, FCE, 2018, p.196.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

coordinación efectiva entre sus integrantes; aprobar, diseñar y promover la política nacional en la materia y su evaluación periódica, ajuste y modificación; conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en ellas, acordar las medidas a tomar o la modificación correspondiente a las políticas integrales; requerir información de los entes públicos respecto del cumplimiento de la política nacional y las demás políticas integrales implementadas, recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para esos efectos; determinar e instrumentar los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control, prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre sus causas; establecer una Plataforma Digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el CC pueda establecer políticas integrales, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar; establecer una Plataforma Digital Nacional (PDN) que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes accedan a los sistemas de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; el de Servidores Públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; el nacional de Servidores públicos y particulares sancionados; el de información y comunicación del SNA y del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF); el de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción; y el de Información Pública de Contrataciones; celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

fines del SNA; promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre autoridades financieras y fiscales para facilitar a los OIC y entidades de fiscalización la consulta de la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción que involucren flujo económico; disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la plataforma digital; así como participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción.[45] La última fracción del artículo 9 de la LGSNA -el que otorga las facultades al CC-, menciona que además de las facultades señaladas, también tendrá como facultades "las demás señaladas por la ley", lo cual puede ocasionar confusión, porque se le confieren facultades en el artículo 113 CPEUM, se le confieren en el artículo en mención y además, se le confieren otras que no menciona ese artículo pero que se supone deberán encontrarse en otros artículos de la ley que no sean los destinados a definir las facultades del CC.

El artículo 12 de la LGSNA, asigna atribuciones al presidente del CC para que presida las sesiones del SNA y del CC, represente al CC, convoque por medio del ST a sesiones, dé seguimiento a los acuerdos del CC a través de la SE, presida el órgano de gobierno de la SE y proponga a dicho órgano el nombramiento del ST, informe a los integrantes del CC sobre el seguimiento de los acuerdos y

[45] Artículo 9 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

recomendaciones adoptados en las sesiones, presente su aprobación y publique el informe anual del CC, así como las recomendaciones en materia de combate a la corrupción y aquellas que prevean las reglas de funcionamiento y organización interna del CC.

En el caso de la facultad del CC referente a la emisión de un informe anual conferida por la CPEUM, la LGSNA la reitera, con la diferencia de que adiciona un párrafo referente a que el informe será realizado con base en las evaluaciones hechas por la Secretaría Ejecutiva y aprobadas por la mayoría de los integrantes del CC, quienes emitirán votos particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos en dicho informe.

Es importante mencionar que, además de las facultades asignadas anteriormente, la CPEUM asignó otras facultades al CC; lo cual, llama la atención en virtud de la confusión que ocasiona esta doble asignación de facultades, en todo caso, deberían concentrarse todas las facultades en la LGSNA, ya que por mandato del artículo 73 Constitucional se indica que una de las finalidades de esta ley es esa, establecer las bases y el funcionamiento del SNA, refiriéndose al artículo 113 únicamente para que mencione lo que es el SNA, más no para que faculte a los órganos que lo conforma y, suponiendo sin conceder que el artículo 113 Constitucional tuviera por finalidad facultar a los órganos integrantes del sistema, para de alguna manera salvaguardar facultades desde la Constitución, quizás debió haber asignado las facultades a los demás integrantes, no sólo al CC.

En cuanto a las atribuciones del CPC, la LGSNA señala las siguientes: aprobar sus normas de carácter interno, elaborar su programa de trabajo anual, aprobar el

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

informe anual de actividades realizadas en cumplimiento con su programa anual de trabajo -que deberá ser público-, participar en la Comisión Ejecutiva (CE), acceder sin restricción por conducto del Secretario Técnico (ST) a la información que genere el SNA, opinar y realizar propuestas a través de su participación en la CE sobre la política nacional y las políticas integrales, así como proyectos 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 sus causas; proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la PDN, 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 la materia y en lo referente a la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.

Además de proponer a través de su participación en la CE mecanismos para la participación de la sociedad en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; llevar un registro voluntario de las OSC que deseen colaborar en coordinación con el CPC para establecer una red de participación ciudadana. Opinar o proponer a través de su participación en la CE, indicadores y metodologías para el seguimiento y medición de la corrupción, así como para evaluar el cumplimiento de objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el SNA; proponer mecanismos de articulación entre OSC, la academia y grupos ciudadanos, proponer reglas y procedimientos para recibir peticiones, solicitudes y denuncias

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la ASF y a las entidades de fiscalización superiores locales; opinar sobre el programa anual de trabajo del CC, realizar observaciones, a través de su participación en la CE a los proyectos de informe anual del CC; proponer al CC, a través de su participación en la CE, la emisión de recomendaciones no vinculantes; 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; dar seguimiento al funcionamiento del SNA y proponer al CC mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana; además, se le otorga la posibilidad de solicitar al CC la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera aclaración pública, para requerir a las autoridades competentes información sobre la atención del asunto de que se trate.[46]

Resultan interesantes las facultades que se le otorgan al CPC, por dos razones: la primera, por la aparente autonomía que tiene al estar facultado para establecer ciertos mecanismos de funcionamiento entre sus integrantes y la planeación -mediante su plan de trabajo anual- de sus actividades; y la segunda, por la forma en la que se le otorgan dichas facultades; es decir, aparentemente el CPC debe y puede establecer sus normas internas y su plan de trabajo, sin embargo, muchas de las acciones que establezca como parte de dicho plan, están condicionadas a la aprobación, propuesta o participación de los otros organismos integrantes, por

[46] Artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ejemplo, la facultad que se le confiere en la fracción V del artículo 21 de la LGSNA, para “acceder sin ninguna restricción por conducto del Secretario Técnico a la información que genere el SNA”; otro ejemplo de esto, es que la cuarta parte de las fracciones de este precepto destinado a asignar las facultades del CPC, consisten en “proponer” a otros órganos integrantes del sistema proyectos de mejora o mecanismos para un mejor funcionamiento del sistema; cabría preguntarse si ¿es suficiente asignar solamente la facultad de proponer al órgano que representa a los ciudadanos en el SNA? Porque la facultad de proponer no asegura per se que sus propuestas sean tomadas en cuenta para la toma de decisiones. Y, en caso de pensar que debería tener más facultades, deberíamos preguntarnos si se ha invertido lo suficiente en capacitar a los operadores del CPC para que puedan ejercer mayores facultades en el SNA.

En el artículo 22[47], se faculta al presidente del CPC para presidir las sesiones, representar al CPC ante el CC, preparar el orden de los temas a tratar y se advierte un posible error en su fracción IV, ya que establece lo siguiente: “garantizar el seguimiento de los temas de la fracción II”. Como se puede observar, no menciona de qué artículo es esa fracción II, podría suponerse que se refiere a ese mismo artículo, pero en esa fracción únicamente se otorga la atribución al presidente del CPC de representar al Comité ante el CC, por lo tanto, no se observa claridad en lo que el legislador pretendió establecer en esa fracción y esto puede generar confusiones que conduzcan al no ejercicio adecuado de sus facultades.

[47] Artículo 22 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Uno de los puntos más importantes para el adecuado funcionamiento del sistema y el cumplimiento de su finalidad, es el nombramiento de los integrantes de este comité, ya que sus miembros son operadores y a la vez supervisores del sistema. La LGSNA[48], establece que el procedimiento para que sean nombrados será llevado a cabo por una Comisión de Selección -la cual a su vez será nombrada por el Senado de la República e integrada por 9 mexicanos que sean propuestos por instituciones de educación superior y de investigación y por organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización y rendición de cuentas y combate a la corrupción-, que deberá emitir una convocatoria dirigida a toda la sociedad en general para que se presenten las postulaciones de los aspirantes a ocupar el cargo, para lo cual, considerará y hará públicos la metodología -que deberá incluir el método de registro y evaluación de los aspirantes-, la lista de los aspirantes, el cronograma de audiencias, los documentos entregados para su inscripción, así como los plazos y criterios de selección.

Es relevante mencionar que únicamente se dedica un artículo[49] de la LGSNA para abordar lo referente a la CS y las facultades que se le otorgan en cuanto al establecimiento del proceso para elegir a los integrantes del comité; lo que ha ocasionado diversos conflictos jurídicos durante el proceso de la implementación del sistema; ya que la manera en la que se conceden estas facultades a la comisión de selección es muy amplia y por ende, ambigua; pues deja al libre albedrío de los integrantes de la CS la forma en la que se seleccionarán a los miembros del comité

[48] Artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
[49] *Íbidem.*

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y esto, abre la posibilidad de toma de decisiones discrecionales o a la influencia de subjetividades en el proceso de selección.

La LGSNA[50] contempla que la SE tendrá un OIC, que estará limitado en sus atribuciones al control y fiscalización de la SE respecto de las materias de presupuesto, contrataciones derivadas de leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas; conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; responsabilidades administrativas de servidores públicos y transparencia y acceso a la información pública, conforme a la ley en la materia[51]. Este precepto menciona también una excepción a lo previsto en el artículo 37 de la LOAPF, ya que establece que la SFP y el OIC no podrán realizar auditorías o investigaciones encaminadas a revisar aspectos distintos a los señalados anteriormente; es decir, limita las atribuciones de la SFP. Además, la LGSNA menciona que dicho órgano tendrá las atribuciones establecidas en los artículos 15 y 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales -quizás debería considerarse establecer en la misma LGSNA las atribuciones, para mayor claridad y entendimiento, en lugar de remitir a la LFEP-; así como nombrar y remover por mayoría calificada de cinco votos al ST.

En lo que concierne a la CE -integrada por el ST y el CPC, a excepción del que funja como presidente en ese momento[52]-, tiene a su cargo elaborar las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación del CC: políticas integrales de

[50] Artículo 27 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
[51] *Íbidem*
[52] Artículo 30 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como fiscalización y control de recursos públicos; metodología para medir y dar seguimiento a fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales; informes de evaluaciones que someta a su consideración el ST respecto de las políticas; mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; bases y principios para la efectiva coordinación entre autoridades en esa materia; el informe anual con los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia; las recomendaciones no vinculantes dirigidas a las autoridades pertinentes y los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales.[53]

Como se puede observar, todas las atribuciones conferidas a la CE -que, cabe destacar, 4 de sus 5 integrantes son miembros del CPC-, son referentes a "proponer", lo cual, como se mencionó anteriormente, están condicionadas a la aprobación de un órgano en donde sólo un integrante forma parte del CPC, sin que se tenga certeza de que sus propuestas serán tomadas en cuenta, aprobadas o aplicadas; y esto es cuestionable por dos razones: la primera de ellas, porque el SNA aparentemente pretende dar un lugar relevante a los ciudadanos y la segunda, porque en caso de que no sean aprobadas o tomadas en cuenta por el CC las propuestas que el CPC realice como cumplimiento de las atribuciones que le fueron conferidas, la mayor parte del trabajo que realice el CPC será un desperdicio de

[53] Artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

recursos, por todo lo que debió invertir en su realización y, de nueva cuenta, estaríamos ante una situación en la que, por un mal diseño en el marco jurídico del sistema no se cumpliría la finalidad del mismo.

El ST ejerce una función elemental en el sistema. La Ley General establece que tiene las facultades previstas en el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales -nuevamente se considera que la Ley General debería establecer estas facultades en lugar de remitir a otra ley-, y además le asigna las funciones de actuar como secretario del comité coordinador y del órgano de Gobierno, de ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones de dichos órganos, elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en esos órganos y de los instrumentos jurídicos que se generan en ellos así como llevar el archivo correspondiente; elaborar anteproyectos de metodologías indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la comisión ejecutiva y someterlas a consideración del comité coordinador; proponer a la comisión ejecutiva las evaluaciones de políticas integrales y realizarlas; realizar el trabajo técnico de documentos que se llevarán como propuestas al comité coordinador al órgano de Gobierno y a la comisión ejecutiva; preparar el proyecto de calendario de trabajos de esos órganos, elaborar los anteproyectos e informes del SNA, someterlos a la revisión de la comisión ejecutiva y remitirlos al CC para su aprobación; realizar estudios especializados en las materias del sistema por acuerdo del comité coordinador; administrar las plataformas digitales establecidas por el comité coordinador y asegurar su acceso y el de los integrantes de la comisión ejecutiva a las mismas; integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicas y reflejan los avances o retrocesos

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

en la política nacional anticorrupción; así como proveer a la CE los insumos necesarios para elaborar las propuestas a que se refiere la ley.

Como se puede observar, el ST es en quien recaen la mayor parte las atribuciones y facultades que tienen impacto en el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción -incluso aquellas facultades asignadas a otros órganos; por ejemplo, la facultad asignada al CC en la fracción VIII del artículo 9 de la LGSNA, consistente en la elaboración de un informe anual del SNA, resultado de las evaluaciones realizadas por la SE; pues, en la fracción VIII del artículo 35, se faculta al ST para que realice los anteproyectos de dichos informes, lo que genera confusión, pues, según lo establecido en el artículo 9º se entendería que esto es facultad del comité coordinador del cual, no forma parte el ST-; y, además, queda la interrogante de por qué la Ley General únicamente menciona que deberá contar con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones objetivos y fines, -es decir para proveerle asistencia técnica e insumos necesarios al comité coordinador, sin establecer el número y las funciones de quienes formen parte de esa estructura-; por lo que nuevamente nos encontramos ante una ausencia de claridad en la distribución de facultades de los operadores del sistema.

Los Títulos Tercero y Cuarto de la Ley General, establecen lo referente la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de fiscalización y a la PDN, respectivamente. El primero de ellos está integrado por la ASF, la SFP, las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas; y deberá crear un sistema electrónico para ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

de los recursos federales y locales mediante la construcción de un modelo de coordinación entre entidades federativas municipios y alcaldías de la Ciudad de México e informar al comité coordinador sobre los avances en fiscalización de recursos federales y locales; también contará con un comité rector uniformado por la ASF, la SFP y 7 miembros rotatorios de las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Dicho comité deberá diseñar, aprobar y promover políticas integrales en la materia, así como instrumentar mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del sistema; integrar e instrumentar mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información sobre fiscalización y control de recursos públicos generada por instituciones competentes en dichas materias.

El capítulo V de la LGSNA, establece lo referente a los sistemas locales, por lo que resulta de vital importancia su análisis. En este apartado se establecen las bases que deberán atender los sistemas locales para su integración, atribuciones y funcionamiento: contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional, acceder a la información pública necesaria adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones, tener respuesta de las recomendaciones políticas públicas e informes que invita por parte de los sujetos públicos a quienes se dirijan, contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan; rendir un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

generados y los resultados de sus recomendaciones, siguiendo las metodologías emitidas por el Sistema Nacional; establece también que la presidencia de la instancia de coordinación deberá corresponder al CPC y que los integrantes del CPC deberán reunir los requisitos previstos en la ley designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el CPC del SNA.

Como puede observarse, la Ley General sólo menciona que deberá contar con integración y atribuciones equivalentes al Sistema Nacional, es decir, no existe claridad en las facultades otorgadas a las entidades federativas para la conformación de sus sistemas estatales, ya que la Ley General no realiza mayores especificaciones, lo que puede impactar de tres maneras en la operatividad de los sistemas estatales: la primera, que los legislaciones solamente reproduzcan lo establecido en la Ley General -y, en consecuencia, sería cuestionable la utilidad de dicha reproducción-; la segunda -y poco probable, pues dado que es un sistema nuevo, difícilmente se tienen los conocimientos y la experiencia necesaria para que esto pase- que las entidades entiendan esta amplia facultad como una manera de adaptar sus legislaciones a las necesidades que la sociedad de su estado demanda en materia anticorrupción y, por ende, llevar a cabo una adecuada implementación de sus sistemas estatales; o la tercera, consistente en que al no estar limitados en su facultad, las entidades federativas legislen de manera inadecuada lo referente a sus sistemas locales y en consecuencia no se logre una adecuada implementación de los sistemas, por lo que no se conseguiría el cumplimiento de la finalidad del Sistema Nacional.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Vuelvo al inicio de este apartado para concluir con su idea principal: la distribución de facultades en el Sistema Nacional Anticorrupción, realizada tanto por la Constitución como por la Ley General del sistema, presenta diversas fallas para la operatividad de éste pues la confusión en la distribución de facultades entre los órganos del propio sistema y la vaguedad observada en la Ley General referente a la facultad asignada a las entidades federativas para crear sus propias leyes y sistemas estatales, nos habla de que este sistema no tiene un diseño adecuado para cumplir con los objetivos que el mismo sistema se impuso.

a. Facultades legislativas asignadas a la Federación y a las Entidades Federativas por el SNA

Mediante la Reforma Constitucional anticorrupción se asignaron diversas competencias -en los dos sentidos en los que se han abordado las competencias a lo largo de este trabajo de investigación-, tanto a las entidades federativas como a la Federación, para la creación e implementación del SNA; sin embargo, en este apartado únicamente nos concentraremos en las que tienen relación con nuestro objeto de estudio.

El Congreso de la Unión fue facultado para expedir varias leyes, entre ellas la LGSNA, la LTFJA, la LGRA, aquellas que regulen la organización y facultades de la ASF y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En el caso de los Congresos Locales, fueron facultados para expedir diversas normas, entre ellas, las leyes locales que regularan los Sistemas Estatales Anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; o aquellas leyes para instituir los Tribunales de Justicia Administrativa, por ejemplo.

Sin embargo, como se observará en el siguiente apartado, el legislador que sentó las bases para dar origen al Sistema Nacional Anticorrupción omitió realizar las especificaciones necesarias en la forma de distribuir las facultades entre la Federación y las entidades federativas.

b. Proceso jurídico de transición de las entidades federativas para la implementación del SNA

Sentencias relevantes de la SCJN referentes al proceso jurídico de transición de las entidades federativas.

Para llegar al estado en el que se encuentran actualmente los Sistemas Estatales Anticorrupción, fue necesario que se realizaran una serie de reformas, adiciones y creaciones de normas en el marco jurídico que lo sustenta. En este proceso se presentaron diversos obstáculos, sin embargo, dada la finalidad de este proyecto de investigación únicamente nos concentraremos en lo relacionado con los

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

obstáculos en el proceso jurídico que motivaron que se presentaran acciones de inconstitucionalidad resueltas por la SCJN.

El decreto reforma publicado el 27 de mayo de 2015, en su artículo Segundo Transitorio estableció que el Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de dicho decreto debería aprobar -entre otras leyes- la LGSNA y, en su artículo Cuarto Transitorio estableció el plazo de ciento ochenta días siguientes la entrada en vigor de las leyes generales mencionadas en el Segundo Transitorio, para que las legislaturas estatales expidieran las leyes correspondientes a sus competencias y realizaran las adecuaciones normativas correspondientes.

Sin embargo, durante el lapso transcurrido entre la publicación del Decreto en materia anticorrupción y la expedición de las leyes generales, ciertas entidades federativas comenzaron a expedir leyes locales, de las cuales, algunas incumplieron con la observancia de la CPEUM; por lo que, esto motivó la interposición de diversas acciones de inconstitucionalidad, como se puede observar en el Anexo 6.

Ejemplos de lo anterior, son las Acciones de Inconstitucionalidad (A.I.) 30/2016 y 31/2016, promovidas por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro (DDHQ) y por la CNDH, respectivamente, contra la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, en la que se manifestaron diversas violaciones a la autonomía de la DDHQ, la cual, tuvo como resultado la invalidación de dicha ley; o las A.I. 56/2016, 57/2016, 58/2016, 64/2016 promovidas por la titular de la Procuraduría General de la República (PGR), ahora Fiscalía, contra los Poderes Legislativos de los Estados de Chihuahua, Quintana Roo y Veracruz; por

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

expedir leyes locales, realizar nombramientos u otorgar facultades antes de que se expidieran las leyes generales, o por realizarlo de manera inadecuada, sin apego a la legalidad.

Proceso jurídico de transición para implementación del Sistema Estatal Anticorrupción. El caso Aguascalientes.

Las controversias jurídicas con motivo del proceso jurídico de transición para la implementación de los SEA que sean suscitado en el caso Aguascalientes, han sido justamente en referencia a los dos tipos de problemas distribución de facultades que se mencionan en este proyecto de investigación: la primera de ellas, a causa de la amplitud en la facultad delegada a las entidades federativas por parte de la CPEUM y en la LGSNA; y la segunda, a causa de la vaguedad o la ausencia de límite en la delegación de facultades a la comisión de selección del comité de participación ciudadana. Como se puede observar, ambos obedecen a la ausencia de claridad en la distribución de facultades del sistema.

Como mencionan el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana en su documento "Ruta de implementación para los Sistemas Locales Anticorrupción"[54], los pasos a seguir implementación de sus sistemas estatales son los siguientes: el primero de ellos, debe ser la reforma a la Constitución del Estado para dar fundamento sólido al SEA; posteriormente, debe emitirse la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, en la cual se establezcan la

[54] IMCO, *"Ruta de implementación para los Sistemas Locales Anticorrupción",* México, IMCO, p.3.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

estructura y las funciones del Sistema Estatal, los nuevos órganos que lo forman, los que lo integran y los principios de coordinación y colaboración entre ellos, para luego adaptar las leyes que regulan las instancias que forman parte del sistema y las que definen aquellos procesos penales, de responsabilidades administrativas o de responsabilidad fiscal. El último de los pasos a seguir según este documento, deben ser los nombramientos de los titulares de los integrantes del Sistema Estatal.

Según el "Resumen del Seguimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción"[55], Aguascalientes cuenta con la armonización legislativa completa y ya ha conformado las instancias que lo integran. Sin embargo, el hecho de haber completado los pasos anteriormente mencionados no significa que se hayan hecho de manera adecuada, ya que en este proceso de transición se presentaron diversos obstáculos jurídicos, como se menciona a continuación.

En cada uno de los pasos mencionados anteriormente, se involucran temas relacionados con la distribución de facultades, por lo que, durante este proceso se presentaron diversas controversias jurídicas, como se menciona a continuación.

Uno de los aspectos más relevantes para este estudio, es el amparo interpuesto por el CPC del Sistema Nacional Anticorrupción contra las autoridades legislativas de la mayoría de las entidades federativas del país, por dos razones: la primera es que uno de esos Estados, fue Aguascalientes y es el Caso de estudio de este proyecto; y la segunda, es que resulta incongruente que los integrantes de un sistema que ha establecido ser una instancia de coordinación, se vea atrapada en este tipo de

[55] Resumen del Seguimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción, SNA, https://sna.org.mx/sistemaslocales/

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

circunstancias, en las que justamente por no tener coordinación, se ven en la necesidad de promover recursos legales, para que sea el poder judicial quien los obligue a sujetarse a sus resoluciones.

El amparo fue presentado para que los legisladores locales corrijan la manera en la que plantearon las normas que rigen su sistema estatal, en virtud de que el CC del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes tiene un CPC que representa niveles de participación por debajo del 14.78%; ya que los legisladores estatales contemplaron a los titulares de las contralorías municipales como miembros del CC, lo que genera el problema mencionado anteriormente, pues al aumentar el número de integrantes del CC, automáticamente disminuye el porcentaje de participación ciudadana -que de por sí ya contaba con poca representación- y, además, en el amparo se establece una violación a la Constitución y la LGSNA, ya que éstas no prevén que dichos órganos sean miembros del CC.

Además, otro punto reclamado en dicho amparo fue la omisión del cumplimiento del mandato constitucional por parte del poder legislativo del Estado de contemplar en su ejercicio fiscal 2017 una partida presupuestal que asegurara el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción.

En cuanto al proceso jurídico promovido por los aspirantes a integrar el CPC que no fueron seleccionados, el 4 de junio de 2018, fue emitida la sentencia del amparo que desechó la impugnación promovida por Francisco Miguel Aguirre Arias -quien actualmente forma parte del CPC-, Julio César Esparza Hernández, Rosalba Torres Soto y Sergio Rodríguez; misma que pretendía revocar los nombramientos como integrantes del CPC del Sistema Estatal Anticorrupción de Josefina Díaz Aguilar,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Sergio Lira Padilla, Alejandra Yasmín González Sandoval, María Teresa Belmont Acero -actual presidenta del CPC- y José Guadalupe López Ramírez; todos miembros actuales del comité, a excepción de este último, ya que como expresión de su desacuerdo con el proceso de selección de los miembros de dicho comité presentó su renuncia como integrante de éste.

El motivo de la decisión tomada por el Juez Quinto de Distrito del Estado de Aguascalientes fue que tanto la Constitución del Estado, como la Ley Anticorrupción del Estado, confieren la facultad a la CS de nombrar y designar a los miembros de este comité, por lo tanto, no tiene por qué estar sujeta a la aprobación o a proceso alguno de otra autoridad.

El problema de que no se establezcan con claridad los límites de las facultades tanto de las entidades federativas en relación con la Federación, como entre los propios organismos que conforman el sistema, representan obstáculos para la implementación de éste; en consecuencia, el sistema se ve incapacitado para concentrarse en cumplir sus objetivos, por lo tanto, su diseño no es adecuado en relación con la finalidad que pretende cumplir.

c. Análisis del ejercicio de las facultades del Sistema Estatal Anticorrupción en el Caso Aguascalientes

Del anterior apartado se desprenden aspectos centrales en la distribución de facultades, y, en consecuencia, hablan del ejercicio de las facultades del Sistema Estatal Anticorrupción en el caso que nos ocupa.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, la única diferencia significativa que se encuentra en relación con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción la contenida precisamente en la fracción VIII del artículo 10, referente a la integración del CC. Lo cual motiva a plantear las siguientes interrogantes: la primera de ellas sería si ¿realmente el Sistema Estatal Anticorrupción requiere una ley estatal que reglamente su funcionamiento? Lo anterior en virtud de ser fácil observar que esta ley -a excepción de la fracción mencionada- pretende reproducir lo planteado en la Ley General, sin que se observe el actuar del legislador local para adaptar la legislación estatal a las necesidades que en su caso pueda presentar la sociedad aguascalentense. En este sentido, se robustece la idea mencionada en apartados anteriores y plantear la opción de mantener una sola ley anticorrupción para todo el país, lo que evitaría también confusiones en la distribución de facultades.

El segundo punto relevante para tratar en referencia con el ejercicio de las facultades del Sistema Estatal Anticorrupción es el relacionado con la comisión de selección. La controversia jurídica suscitada después el nombramiento de los comisionados nombrados por esta comisión, nos habla de que este organismo encargado de elegir a los integrantes del CPC del Sistema Estatal, a causa de la amplitud en la facultad que le fue delegada en la Ley General del sistema, ha tenido que enfrentarse a circunstancias por las cuales ha sido cuestionado. Para evitar caer dilemas referentes a si es bueno o malo el actuar de esta comisión y evitar entrar en temas que van más allá de lo jurídico, únicamente nos concentraremos en las condiciones otorgadas por el marco jurídico a la comisión de selección.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Las facultades de la CS conferidas tanto por la LGSNA como por la Ley Estatal, consisten en definir metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del comité, así como hacerlos públicos, considerando como características el método de registro y evaluación de los aspirantes, la publicación de la lista de los aspirantes, los documentos que hayan sido entregados para su inscripción, el cronograma de audiencias, contemplando la opción de efectuar audiencias públicas y el plazo en el que se deberá hacer la designación, la cual deberá hacerse por el voto de la mayoría de sus miembros. Es evidente que se deja abierta la posibilidad de que la CS decida la forma en la que evaluará a los integrantes durante el proceso de selección y esto se robustece con la resolución emitida por el Juez Quinto de Distrito del Estado, referente al desechamiento de la impugnación presentada por los ex aspirantes a integrar el CPC del Sistema Estatal.

Los integrantes de la CS Estatal, en el ejercicio de esta facultad, han creado sus propias normas o reglamentos internos, sus metodologías para asegurar el procedimiento de selección está dotado de objetividad; sin embargo, dada la vaguedad o amplitud en esta facultad es que bajo la interpretación de otros integrantes o aspirantes a formar parte del sistema iniciaron controversias jurídicas, lo cual, demuestra que el diseño del marco jurídico en relación con la distribución de facultades obstaculiza el cumplimiento de su finalidad.

Por su parte el CPC también se ha enfrentado a las consecuencias de la poca claridad en la distribución de facultades, en virtud de la complejidad que representa integrar, constituir e implementar un nuevo sistema que combate un fenómeno de naturaleza tan complicada como es la corrupción. Para que el CPC consiga

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

contribuir al cumplimiento de los fines del sistema es necesario que la representación ciudadana aumente y que quienes participen cuenten con el perfil y los recursos necesarios para lograr ejercer sus facultades; ya que es evidente que por más facultades que se pretendan otorgar a este comité, si la participación de servidores públicos en la toma de decisiones del SEA es sumamente predominante y si los integrantes de este comité no se encuentran capacitados, ni tienen a su alcance los recursos suficientes para poder ejercer sus facultades, las facultades que se les asignen serán más una ilusión que una realidad.

La SE, juega un papel fundamental en este sistema. En el caso Aguascalientes es fácil observar que en el ejercicio de la facultad delegada para su integración ha sido conformada además del secretario técnico, por tres direcciones: la administrativa, la de vinculación y políticas públicas; y la jurídica; a diferencia, por ejemplo, de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), la cual está integrada por tres unidades -de riesgos y política pública, de servicios tecnológicos y de transparencia- y dos direcciones generales -de vinculación, de administración y de asuntos jurídicos-.

E. ¿Qué define la Suprema Corte de Justicia de la Nación como "equivalencia" en los Sistemas Estatales Anticorrupción?

Como consecuencia de la problemática que representa la ausencia de claridad en la delimitación de facultades entre la Federación y las Entidades Federativas; así como entre los mismos órganos integrantes del SNA, la CNDH promovió una acción de inconstitucionalidad identificada con el número 119/2017, por la inconstitucionalidad de los artículos 16, párrafo primero y cuarto, así como del 17,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

párrafo primero, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, publicados en el Decreto 98 del Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 07 de agosto de 2017.

El proyecto planteado por el Ministro ponente Mario Pardo Rebolledo, desarrolla los siguientes puntos relevantes: los preceptos impugnados hacen referencia a la conformación del CPC del SEABC, específicamente a que señala que debe ser integrado por 15 miembros, de los cuales 10 pertenecen a la categoría de "técnicos" y 5 a la categoría de "honoríficos", señalando que estos últimos no recibirán remuneración o emolumento alguno, además de establecer una prohibición para desempeñar otro cargo o empleo a la totalidad de los integrantes de dicho Comité. La discusión del Pleno de la SCJN tuvo dos ejes principales: la vulneración a los derechos a mínimo vital, la vida digna y la igualdad; y, la contravención de la legislación estatal de Baja California del Sistema Anticorrupción de esa entidad a la LGSNA, ya que ésta última señala para el Sistema Nacional que deberá estar integrado por 5 miembros, sin hacer distinción en sus categorías, a diferencia de la estatal, que señala 15 miembros con categorías distintas.

La parte central que se toma para su estudio con motivo del objeto de esta investigación es la discusión que se centró en lo que se debe entender como "equivalente" para los Sistemas Estatales en relación con el Sistema Nacional. Del estudio de esta sesión se identifican varios puntos relevantes: el primero, es que, pese a que algunos Ministros coinciden en lo que se debe considerar como equivalente -entendiendo esto como el argumento de que se debe considerar equivalente lo establecido en el artículo 36 de la LGSNA, es decir: respetar las

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

bases de integración ahí señaladas, respetar los requisitos mínimos para su integración, no entender la equivalencia como una réplica o copia del Sistema Nacional; sin importar el número de integrantes que conformen el CPC-, las opiniones o criterios de los Ministros son variadas, pues, otros, por el contrario, señalan que la libertad configurativa de los Estados debe considerarse únicamente a través de la eficacia o funcionalidad de los sistemas estatales.

Como puede observarse en el Anexo referente a este apartado, pareciera que, pese a la extensa discusión que existió entre los integrantes del Pleno de la SCJN, no queda del todo claro cuál es el estándar o los parámetros que deben seguir los Sistemas Estatales para considerarse “equivalentes” al Nacional y esto nos mantiene en un estado de incertidumbre y confusión sobre la conformación que deben tener los sistemas locales, lo que tendrá como resultado la continuación de una ausencia de claridad en las facultades que corresponden a las entidades federativas frente a la federación.

Para una mejor comprensión de este apartado se recomienda consultar el Anexo 7, en el cual se desarrollan los puntos principales de la discusión de los Ministros de la SCJN respecto a lo que debe considerarse como un sistema local anticorrupción “equivalente”.

CAPÍTULO 3. OBJETIVOS DEL SISTEMA

A. Objetivos del SNA

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

El análisis de los objetivos del sistema resulta indispensable para poder comprender si el sistema es adecuado o no, ya que estos son los que establecen el punto de referencia para evaluar si el sistema está diseñado para cumplir o no con ellos.

Los objetivos del sistema se encuentran en el artículo 6º de la LGSNA, el cual establece lo siguiente:

> Artículo 6. El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Como se puede observar, este artículo menciona el sistema deberá establecer principios bases generales políticas públicas y procedimientos para la coordinación; sin embargo, los objetivos de esta coordinación son: lograr la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como la fiscalización y control de recursos públicos; para disminuir o erradicar la corrupción en el país.

A su vez, cada uno de los órganos integrantes del sistema tienen objetivos específicos. En el caso del comité coordinador, tiene como objetivo establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional; el CPC, tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del CC y, ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas que se relacionan con las materias del sistema. la secretaria ejecutiva tiene por objeto será el órgano de apoyo técnico del comité coordinador del sistema, para lo cual, le

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

provee asistencia técnica e insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Por su parte, el Sistema Nacional de Fiscalización tiene como objetivo establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

El Sistema Estatal Anticorrupción Aguascalientes tiene los mismos objetivos que el SNA, con la adición de que busca seguir y aplicar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos generados por el SNA.

B. El problema normativo de las faltas administrativas y los delitos en materia anticorrupción

Una parte importante de esta reforma fueron las modificaciones en materia de responsabilidades administrativas y de aquellos delitos en materia de corrupción. El primer punto relevante de esta modificación tiene que ver con cómo entendemos las responsabilidades administrativas, pues ya no solo incluyen a los servidores públicos sino también a los particulares frente al buen funcionamiento del Estado; ya que si tenemos un buen estado tenemos mejores derechos, condiciones de vida y menor probabilidad de corrupción. Esto porque es evidente que en un acto de corrupción no solo está involucrado el servidor público sino también otro sujeto que no entra dentro de esta categoría; así pues, si la norma solamente comprendiera a los servidores públicos estaríamos ante altas probabilidades de impunidad ya que

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

no tendríamos manera de hacer responsables o aplicar sanciones a los particulares; es por esto por lo que se considera un avance en la mejora de esta materia. [56]

El siguiente punto tiene que ver con que ciertos particulares pueden tener una función o posición especial relacionada con lo público; ejemplo de esto son aquellos sujetos que no tienen un nombramiento como servidores públicos pero que sí pueden acceder a recursos o información delicada, lo que les otorga una posición especial desde la cual pueden cometer actos de corrupción.

El siguiente punto de esta reforma en relación a las responsabilidades administrativas es que comprende a los particulares que no ocupan un puesto de responsabilidad en el servicio público, pero que están relacionados por azar con la función pública, por ejemplo, aquellos familiares de los servidores públicos que pueden llegar a tener influencia en la decisión del servidor o poder de decisión; es por eso que al hablar de soborno, se habla de personas o particulares que pueden abusar del poder para obtener un beneficio indebido para sí o para terceros.

La razón de que se obligue tanto a particulares como a servidores públicos es que todos tenemos la misma obligación de no cometer actos indebidos respecto a la función pública, ya que, finalmente el daño ocasionado por los actos de corrupción es un daño -directa o indirectamente- generado a la sociedad.

Sin embargo, se han presentado diversos problemas para la comprensión de lo anterior, ya que se cree que las sanciones administrativas tienen como función

[56] Roldán, José, *MOOC* Sistema Nacional Anticorrupción: El Nuevo Régimen de Responsabilidades Administrativas y Penales Vinculadas a Hechos de Corrupción, México, CIDE, 2019.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

únicamente sancionar de manera negativa a quienes cometen actos de corrupción. Si bien es verdad que se sanciona o se castiga, no se debe perder de vista que lo que se pretende es lograr un adecuado funcionamiento de las instituciones, lo cual es un propósito remedial, no punitivo o represor como las sanciones penales. Esto es lo que hace la diferencia en su manera de aplicarlas o de interpretarlas.

Para comprender de forma más sencilla la diferencia entre esos dos tipos de sanciones puede consultarse el Anexo 8.

Como se puede observar, las sanciones administrativas buscan sancionar y corregir el incumplimiento de deberes y obligaciones, mientras que las penales sancionan conductas -descritas en un tipo- que lesionan bienes jurídicos y que tienen que ser sancionadas. Además, en las sanciones penales existe culpabilidad -por ser propia de las condiciones biológicas del ser humano- y en las sanciones administrativas no existe la culpabilidad; ejemplo de esto es que se puede sancionar a las personas morales, pese a que las empresas carecen de corporalidad de culpabilidad o del conocer y el querer realizar cierta conducta -como en el caso de las penales-.

Es importante tener claras las diferencias entre ambos tipos de sanciones y más importante es, que esta claridad se logre establecer desde el marco jurídico, ya que, de lo contrario, si se quieren aplicar principios de Derecho Penal a las sanciones administrativas, se tendrá como resultado una forma insuficiente de aproximarse a esta materia y esto puede obedecer a la ausencia de claridad establecida desde la norma y a la poca reflexión en materia de responsabilidades administrativas; por lo que, aquellos que aplican las sanciones de las fuentes de información del derecho

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

penal y de su aplicación, corren el riesgo de trasladar ideas que están hechas y que funcionan en esa rama del derecho pero que tienen diferente naturaleza.

Las faltas administrativas se clasifican en: graves, no graves y de particulares. Las faltas administrativas no graves, son las referentes a aquellas cuestiones relacionadas con la indisciplina o la falta de respeto del servidor público, cuando no se denuncian faltas administrativas o cuando no cumple con las instrucciones de sus superiores jerárquicos -tomando en cuenta que estas deben ser acordes a la ética y al servicio público-.

Las faltas administrativas graves comprenden aquellas relacionadas con: conflicto de interés -es decir, dar preferencia a los intereses de aquellos grupos o personas con las que se tiene algún vínculo, por encima del interés público-; desvío de recursos públicos -es decir, usar los recursos públicos para otros fines que no sean aquellos para los que estaban destinados-; o, tráfico de influencias, que se presenta cuando un servidor público utiliza supuesto para inducir a otro a que haga algo y obtener un beneficio para sí mismo para un tercero. Como se mencionó anteriormente, esta ley contempla también a los particulares; algunos ejemplos en las faltas cometidas por particulares son: el soborno -es decir, dar u ofrecer algún tipo de incentivo para obtener un beneficio-; el tráfico de influencias -que se presenta cuando se utiliza la influencia del poder económico sobre algún servidor público para obtener una ventaja-; o el uso de información falsa -que se puede observar

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

cuando se presenta información alterada o falsa para obtener algún beneficio conseguir una autorización o perjudicar a alguien más-[57].

Las sanciones aplicables van desde la amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación o sanción económica. Sin embargo, cuando la falta constituye un delito también puede ser castigada por la vía penal. Esto puede representar un problema jurídico que se abordará más adelante.

El Código Penal Federal integra los delitos por hechos de corrupción, que pueden ser cometidos por servidores públicos como por particulares, por ejemplo: el cohecho -que consiste solicitar o recibir dinero o cualquier otro recurso para hacer o dejar de hacer una actividad propia de su función-; el cohecho cometido por legisladores -que se da cuando el legislador federal solicita asignación de recursos a favor de un ente público en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos a cambio de algún beneficio-; el ejercicio abusivo de funciones -consistente en otorgar contratos concesiones permisos o licencias públicas a cambio de obtener un beneficio privado-; el enriquecimiento ilícito -es decir, aumentar el capital o los bienes a su nombre sin poder acreditarlo legítimamente-.

Es importante que se tengan claros los elementos tanto de las faltas administrativas graves como de los delitos por hechos de corrupción, pues, en la mayoría de los casos, cuando se lleva a cabo una conducta que constituye una falta administrativa grave, se reúnen también los elementos para presentar una denuncia en materia penal. En virtud de no ser el propósito de esta investigación profundizar este tema,

[57] Guía ciudadana del SNA, http://www.guiaciudadanadelsna.org.mx/lo-que-castiga-el-sna.html

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

solamente se hace la anotación de la relevancia de analizar los elementos coincidentes entre las conductas contempladas en ambas materias y la necesidad de capacitar a los integrantes de los OIC's para que inicien los procedimientos jurídicos que se requieran y que lleguen a una sentencia, generando así un efecto disuasivo entre quienes pretendan cometer estas conductas.

CAPÍTULO 4. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN, CASO AGUASCALIENTES EN TÉRMINOS CRÍTICOS

A. Estructura organizacional del Sistema

Tal como se menciona en apartados anteriores el Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes comparte la estructura organizacional el Sistema Nacional, con la excepción de su CC, el cual, incluye a los titulares de las Contralorías Municipales, o quien sea designado de conformidad con sus disposiciones de carácter general, bandos y reglamentos. Y con la excepción de la Secretaría Técnica, ya que, por las facultades que se le otorgaron, ha establecido su propia estructura organizacional, la cual difiere de la del SNA.

a. Comité Coordinador (CC)

    i. Integrantes: Un representante del CPC, quien lo presidirá; el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular de la Contraloría del Estado, el Presidente de la Sala Administrativa del Poder de Justicia del Estado, un

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

representante del Consejo de la Judicatura del Estado, un representante del Instituto de Transparencia del Estado y los titulares de las Contralorías Municipales o quien sea designado de conformidad con sus disposiciones de carácter general bandos y reglamentos.

ii. Facultades: Elaborar su programa de trabajo anual a más tardar en noviembre del año anterior, establecer las bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes en materia de fiscalización y control de recursos públicos; diseñar, aprobar y promover la política estatal en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación. Dicha política deberá atender la prevención, el fomento a la cultura de la legalidad, la debida administración de riesgos y la promoción de la cultura de integridad en el servicio público; el diseño, aprobación y promoción de las políticas integrales en materia de combate a los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos; prevención, control y disuasión de faltas administrativas; aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación de la política, con base en la propuesta sometida a su consideración por la secretaria ejecutiva; acceder y requerir información para el mejor desempeño de sus funciones a las autoridades respecto al cumplimiento de la política estatal y las demás políticas integrales implementadas, así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

evaluación, revisión o modificación, de conformidad con los indicadores generados para tales efectos; determinar e instrumental mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control, prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; conocer el resultado de las evaluaciones que realiza la secretaria ejecutiva y acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales; Establecer una plataforma digital estatal que integre y conecte a los sistemas electrónicos que poseen datos e información necesaria para que el CC establezca políticas integrales, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar; establecer una plataforma digital es fatal que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que poseen datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas de fiscalización; elaborar un informe anual, establecer mecanismos de coordinación con los municipios; establecer mecanismos de suministro intercambio sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generan las autoridades, así como el seguimiento en la aplicación de los hechos por el Sistema Nacional; celebrar convenios de coordinación colaboración y concertación

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal; emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y darles seguimiento; participar en los mecanismos de cooperación nacional e internacional el combate a la corrupción.

b. Comisión de selección

   i. Integrantes: 9 mexicanos -residentes en el estado, con un periodo de 3 años- nombrados por el Congreso del Estado, de los cuales, 5 de ellos deberían haber sido postulados por instituciones de educación superior y de investigación del Estado; y los 4 restantes serán seleccionados de las OSC que tengan experiencia comprobada en materia de fiscalización y rendición de cuentas y combate a la corrupción.

   ii. Facultades: emitir una convocatoria, dirigida a toda la sociedad, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo; definir la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del CPC y hacerlos públicos; en donde deberá considerar las siguientes características: método de registro y evaluación de los aspirantes; hacer pública la lista de los aspirantes; publicar los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas; publicar el cronograma de audiencias; el plazo en que se deberá hacer la designación que al efecto se determine, y que se tomará, en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

c. Comité de Participación Ciudadana (CPC)

i. Integrantes: cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción en el Estado.

ii. Facultades: aprobar sus normas de carácter interno, elaborar su programa de trabajo anual; aprobar el informe anual de actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser público; participar en la Comisión Ejecutiva; acceder sin ninguna restricción a la información que genere el Sistema Estatal; así como a cualquier otra de carácter público que resulte necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política estatal y las políticas integrales; proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración: 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; proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Estatal y su coordinación para la integración de la información del

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Estado a la Plataforma Digital Nacional; 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; y proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja; proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para incentivar la participación ciudadana en materia de prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; 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; 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 estatal, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Estatal; proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

academia y grupos ciudadanos; 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 Contraloría del Estado, o al Órgano Superior de Fiscalización del Estado; opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador; realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador; proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes; promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas en el Estado; dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Estatal; y 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.

d. Sistema Estatal de Fiscalización

    i. Integrantes: OSFAGS, Contraloría del Estado, Contralorías Municipales o sus OCI.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Comité Rector: integrado, a su vez, por los titulares del OSFAGS, la Contraloría del Estado y siete miembros rotatorios de las contralorías municipales, o sus OCI.

ii. Facultades: (SEF) crear un sistema electrónico para ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos locales y municipales e informar al CC sobre los avances en la fiscalización de recursos locales y municipales.

(CR): Diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia; instrumentación de mecanismos de coordinación entre los integrantes del SEF; integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información, que en materia de fiscalización y recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.

e. Secretaría Ejecutiva

i. Integrantes:

1. Junta de Gobierno: integrada por los miembros del Comité Coordinador y el Secretario Técnico que tendrá solamente derecho a voz. Será presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana.
2. Secretaría Técnica: integrada por el ST, quien será nombrado y removido por la Junta de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sus miembros. Durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegido; una Secretaria Particular, una Titular del OIC, tres direcciones: la encargada de la administración, de la cual se desprenden las jefaturas de servicios administrativos -que a su vez está conformada por un enlace administrativo y uno de recepción- y la de sistemas informáticos -que a su vez está conformada por un enlace de sistemas informáticos-; la referente a la vinculación y políticas públicas, que se conforma de tres jefes de departamento: de vinculación y comunicación -que a su vez se conforma de un enlace de comunicación y difusión-, de políticas públicas -que a su vez se conforma de tres enlaces: de diseño y operación de políticas públicas, de análisis y evaluación estratégica, y de diagnostico y desarrollo de la información; y la jurídica, que está conformada por el encargado de asuntos jurídicos y de transparencia y la encargada de procesos normativos.

3. Comisión Ejecutiva: integrada por el Secretario Técnico y el CPC, con excepción del Presidente.

ii. Facultades: (ST) actuar como secretario del Comité Coordinador y del órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva; ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador y del órgano de gobierno;

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Comité Coordinador y en el órgano de gobierno y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo, llevando el archivo correspondiente de los mismos en términos de las disposiciones aplicables; elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador, conforme a las disposiciones legales aplicables; proponer a la Comisión Ejecutiva las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales; realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo al Comité Coordinador, al órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, y a la Comisión Ejecutiva; preparar el proyecto de calendario de los trabajos del Comité Coordinador, del órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, y de la Comisión Ejecutiva; elaborar los anteproyectos de informes del Sistema Estatal, someterlos a revisión y observación de la Comisión Ejecutiva y remitirlos al Comité Coordinador para su aprobación; realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos por acuerdo del Comité Coordinador; administrar los Sistemas de Información que

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

establecerá el Comité Coordinador, en términos de esta Ley y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva; administrar la Plataforma Digital Estatal que establecerá el Comité Coordinador Estatal, en términos de esta Ley y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador Estatal y la Comisión Ejecutiva. Así como diseñar, implementar y administrar las medidas y protocolos para que los resultados de las evaluaciones sean públicos y reflejan los avances o retrocesos en la política estatal; y proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente Ley. Para ello, se podrá solicitar la información que estime pertinente para la realización de las actividades que le encomienda esta Ley, de oficio o a solicitud de los miembros de la Comisión Ejecutiva.

B. Mapeo de cumplimiento de objetivos del Sistema Estatal Anticorrupción Aguascalientes

En este apartado se presenta un mapeo sobre el cumplimiento de los objetivos del SEAA con los últimos datos publicados por cada uno de los integrantes del Sistema hasta junio de 2020, como se observa a continuación:

1) Comisión de Selección: este organismo es elemental para el buen funcionamiento del SEAA, en virtud de ser el encargado de llevar a cabo el proceso de selección de los integrantes del CPC y en el Caso Aguascalientes

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

incluso se presentó la controversia jurídica mencionada en apartados anteriores, justamente por este proceso de selección.

Realizando un ejercicio de análisis y contraste, la CS del SEAA, en su última convocatoria (ya que son los únicos archivos que se encuentran en su página de internet para dar publicidad a su actuar)[58], cumplió con el requisito de la emisión de la convocatoria, la cual fue publicada en el DOE, en ella se especificaron el método de registro y evaluación de los aspirantes; en lo referente a su deber de hacer púbica la lista de los aspirantes, lo hicieron al entregar el dictamen de selección del candidato en el POEA y mediante el medio de comunicación "La Jornada"; en su página de internet hicieron público el cronograma de audiencias; sin embargo, no es posible encontrar los documentos de los aspirantes -ya que la ley no establece dónde o cómo deben hacerse públicos-, lo cual es importante, al menos en lo respectivo a su currículum vitae, para conocer los perfiles de los aspirantes y en su caso, del comisionado seleccionado; quizás la mejor forma de dar publicidad sería en su página de internet, para que cualquier persona pueda acceder en cualquier momento a dicha información, sobre todo durante el proceso de selección, para que cualquier interesado pueda conocer las características de los participantes y participar en la observación del proceso de selección.

Es relevante mencionar, que, adicional a las bases que fijó la LSEAA para la operatividad de la CS, sus integrantes tuvieron que desarrollar diversos mecanismos para comenzar con la implementación del SEAA, los cuales se mencionan a continuación: en virtud de la diversidad de perfiles de los integrantes de la CS, tuvieron que darse a la tarea de crear un reglamento interno para subsanar la falta de reglamentación y darle más certeza a sus trabajos, en él se establecen, por ejemplo, la forma como se realizarán las votaciones, entre las cuales, se permite que se realicen a través de un medio virtual de mensajería o de videoconferencia, en virtud de la facilidad que esto otorga para que se lleven a cabo los procesos, por las ocupaciones de sus

[58] https://comisiondeseleccion.blogspot.com/2019/01/

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

integrantes, ya que les resultaba complejo reunirse todos; así, si alguien no puede participar físicamente, lo puede hacer de manera virtual.

La manera en la que se lleva a cabo el proceso de selección en el SEAA, es que una vez que se publique la convocatoria -la cual debe estar conforme a la ley y se publica en el POEA entre noviembre y diciembre, porque deben dejar el cargo los integrantes del CPC el 02 de febrero, por lo que buscan tener el tiempo suficiente para que el nuevo seleccionado pueda integrarse lo antes posible; los aspirantes se inscriben y en enero se inicia el proceso de selección -, se lleva a cabo el primer filtro consistente en verificar que la documentación esté completa, que se cumplan con los requisitos -mínimos- de la convocatoria y que sea propuesto por alguna asociación. Posteriormente, se hace una revisión del currículum vitae y cada uno de los integrantes de la CS externa su opinión sobre si cumple o no con el perfil y la experiencia.

La siguiente etapa consiste en la aplicación de un examen en línea por parte de los aspirantes, en el cual se evalúa si se tienen o no conocimientos de la LSEAA y de otras leyes que conforman el SEAA, además, se verifica que tengan facilidad para el trabajo en equipo y luego se realiza la entrevista, para la cual cuentan con una batería de preguntas.

Cada una de las etapas, la van evaluando con mediciones y algoritmos que les permiten observar la puntuación de cada uno de ellos, funciona como una especie de guía para saber quién tiene más conocimientos en la materia, mejor currículum y aptitudes; para poder observarlo de manera objetiva. Estos mecanismos fueron desarrollados por uno de los integrantes de la CS, gracias a su formación profesional, pues es maestro en ciencias; desarrolló el programa con base en las opiniones de los demás integrantes de la CS, para que se tuvieran tablas de ponderaciones que arrojaran los resultados del mejor perfil. Además, esto vuelve más transparente el proceso.

En la parte subjetiva, cada uno de los integrantes de la CS, debe emitir su voto a favor del aspirante que considere que tiene el mejor perfil para integrar

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

el CPC -el cual puede ser contrario a la calificación asignada por el algoritmo- siempre justificando el porqué de su decisión.

Cabe mencionar que el proceso de selección que actualmente sigue la CS, se ha ido perfeccionando con el paso del tiempo, ya que en la primera ocasión que llevaron a cabo este proceso -en virtud de lo novedoso del sistema-, no habían desarrollado los mecanismos que tienen ahora; además, no tenían cómo resolver varias situaciones que se les presentaron, justo porque ni la LGSNA ni la LSEAA, establece la manera de llevar a cabo este proceso. Al delegar esta facultad a la CS, se corren tres riesgos: el primero, que observamos claramente en el caso Aguascalientes, consistente en el amparo promovido por cuatro de los aspirantes a integrar el primer CPC, en virtud de las dudas generadas por el proceso de selección -lo cual es lamentable, porque independientemente de la resolución de la autoridad en el sentido de reconocer la facultad de la CS para llevar a cabo este proceso como desee, deslegitima al SEAA ante la sociedad, pues se genera una percepción y sensación de vicios en el proceso-. El segundo, consiste en que cada CS realice el proceso de selección como considere conveniente, lo que representa un riesgo si no se tiene un criterio adecuado de selección.

Es relevante también tener en cuenta que ni la LGSNA ni la LSEAA establecen que la CS deberá continuar con el reglamento o con la estructura normativa interna que tenga la CS anterior; ya que ésta se renueva cada tres años y aquí se corre un tercer riesgo: el proceso de perfeccionamiento que han llevado los métodos de selección desarrollados por la CS, nos indican que se ha evolucionado con base en la experiencia; sin embargo, si esto se desecha por la nueva CS, cabría preguntarse si es conveniente el conocimiento que los nuevos integrantes de la misma tengan del SEAA, para renovar en su totalidad las normas internas de trabajo.

2) Comité Coordinador: esta instancia es la responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal, sus tareas consisten en el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas estatales de prevención y combate a la corrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

El primer punto para destacar en referencia al CC del SEAA, es la complejidad que representa el cumplimiento de sus objetivos por sus integrantes. Como se menciona anteriormente, está integrado por el Presidente del CPC, el o la Titular del OSFAGS, el o la Titular de la FECC, el o la Titular de la Contraloría del Estado, el o la Presidente de la Sala Administrativa del PJEA, un o una representante del CJE, un o una representante del Instituto de Transparencia del Estado, el o la Secretario Técnico y los Titulares de las Contralorías Municipales. Cada uno de los integrantes de este CC, ocupan puestos de responsabilidad que demandan tiempo en el cumplimiento de sus funciones, lo que puede representar un obstáculo para poder reunirse y coordinarse con la finalidad de realizar sus tareas en el SEAA.

Como parte de las actividades del CC, se presentó el Programa de Trabajo Anual 2020, el cual se basa en 4 ejes de trabajo consistentes en: Gobierno Abierto -que consiste en acciones encaminadas a adoptar un modelo de justicia abierta, definir temas y procesos jurisdiccionales que son susceptibles de mejorar, identificando los pasos para que se permita abrir y generar el prototipo de expediente digital consultable por los solicitantes de información y la generación de las versiones públicas correspondientes; promover el uso de un lenguaje sencillo, breve y claro en los procedimientos tramitados ante Poder Judicial; robustecer la figura de la Contraloría Social; difundir entre las asociaciones civiles y la ciudadanía el aprovechamiento del derecho de acceso a la información, dar seguimiento a la adopción de los Principios de Parlamento Abierto en México e impulsar la difusión de las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de intereses de los servidores públicos-; Sensibilización Ciudadana -consistente en difundir los costos de la corrupción, promover acciones y mecanismos para incidir en la difusión, capacitación y adopción de la cultura de la legalidad en los ámbitos público y privado, de políticas de integridad y programas anticorrupción en el sector empresarial, así como la colaboración de las OSC y de las AC en el Estado, facilitar la denuncia ciudadana, desarrollar campañas de difusión de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

acciones realizadas por el SEA, constituir un Consejo Editorial, integrar y expandir una Red de Participación Ciudadana, desarrollar un modelo de educación cívica y ética, e impulsar el desarrollo de proyectos de investigación relacionados con la corrupción desde organismos académicos públicos o privados-; Gobierno Electrónico -con el objetivo de incluir las TIC en los procesos que guarden relación con los ciudadanos y las empresas, para la optimización de los recursos y mejora en la publicación de la información por medio de la incorporación de uso de medios electrónicos, magnéticos o de cualquier tecnología de la información, optimizar los sistemas informáticos de Poder Judicial, concluir ajustes pendientes para que el sitio web del PJEA para que sea accesible para la población usuaria y generar un vínculo entre el buzón de contacto de la FGEA y la página del SEA para dar un mayor alcance a esta herramienta de denuncia ciudadana-; así como Gestión de Riesgos Propuestas de Reforma y Buenas Prácticas -consistente en la promoción de la emisión de Códigos de Ética y Conducta, de reformas a la legislación local en materia de fiscalización, analizar la normatividad para garantizar su armonización con la LG de la materia, desarrollar un mapa de riesgos de corrupción, promover una reforma para propiciar la objetividad en la actuación de los Auxiliares de la Administración de Justicia, dar seguimiento a las actuaciones de los entes públicos del Estado, así como de los PE y PL del Estado, eficientar el trámite para recuperar las indemnizaciones del fincamiento de responsabilidades resarcitorias y promover el fortalecimiento de los OIC-.[59]

En el párrafo anterior se señalan algunas de las acciones contenidas en el Programa de Trabajo Anual 2020 del CC del SEAA. Como puede observarse, la lista de acciones contempladas es extensa y ambiciosa, lo cual debe reconocerse pues habla de las buenas intenciones o las grandes aspiraciones que tienen sus integrantes, sin embargo, es necesario que se establezcan los protocolos a seguir para lograr cumplir un plan tan extenso

[59] Programa de Trabajo Anual 2020, del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-23-89.pdf

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

como este, ya que muchas de las acciones pueden resultar demasiado complejas tanto jurídica como operativamente, por ejemplo, aquellas relacionadas con reformas legislativas, o con reformas operativas en el PJEA, serán difíciles de lograr si no se tiene la suficiente claridad de los pasos a seguir para concretarlas y la coordinación con los actores que deben intervenir para llevarlas a cabo resultará fundamental, sin contemplar los recursos tanto humanos como económicos que deben invertirse en su aterrizaje.

De acuerdo con el informe de actividades del CC 2020, realizó la identificación de los principales riesgos identificados y emitió recomendaciones con base en su análisis, entre estos destacan los siguientes:

1. La LRAE contemplaba sanciones administrativas distintas a las establecidas en la Constitución, lo que representa un problema, pues el Congreso Federal es el que establece cuales sanciones aplican quien comete faltas administrativas, sin embargo, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado establecía otros castigos, aparentemente más severos pero inconstitucionales (en otras palabras, nulos) y que constituyen un riesgo de impunidad. Además, la LRAE no establece cómo garantizar la debida defensa, por lo que representa un riesgo de que el procedimiento se anule. En contraste con la LGRA, esta establece el derecho al presunto infractor a través de un defensor público. Por lo anterior, el CC propuso al Congreso local la armonización de la legislación local con la general.
2. La LOPJEA establece que la contraloría interna del PJ atiende, solventa, determina responsabilidades y aplica sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos del poder judicial. Esta disposición no está ajustada a lo dispuesto en la LGRA que establece que el PJ local y el CJ, son las autoridades facultadas para aplicar dicha ley. La Constitución local no considera a la contraloría interna, entre las instancias que integran el PJ. Además, la ley orgánica

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

en cita señala que es el pleno del STJ es quien resuelve las quejas por faltas administrativas. Estas Inconsistencias generan un riesgo de nulidad de los procedimientos de responsabilidad administrativa promovidos contra funcionarios del poder judicial. Por lo anterior, se emitió una recomendación para dar impulso a una solución trabajada conjuntamente entre los poderes legislativo y judicial.

3. La LGRA prevé que el legislador local regule el recurso de apelación para los responsables y terceros, sin embargo, esta figura no está prevista en la legislación local. Al respecto también se emitió una recomendación.
4. Falta de un recurso de revisión para la Contraloría del Estado, los OIC y el OSFAGS. Las instituciones que acusan al presunto infractor ocupan de herramientas para hacer valer sus puntos de vista. La Ley General de Responsabilidades Administrativas, faculta a la contraloría del estado a los órganos internos de control y al órgano superior de fiscalización para pedir que se sea revisa la resolución de la sala administrativa cuando ésta decide el acusa do de cometer una falta administrativa es declarado inocente, y dicha ley dice que ese medio de impugnación se desahogará en los términos que lo provean las leyes locales, sin embargo, en Aguascalientes no existe disposición alguna que regule ese medio de impugnación.
5. Algunos OIC aún no emiten su Código de Ética. Por lo anterior se emitieron las recomendaciones respectivas a dichos órganos, así como al Congreso del Estado y a la CEDHA para que ajusten sus Códigos de Conducta a los lineamientos establecidos por el SNA para evitar que se carezca de un fundamento legal válido para sancionar la inobservancia de los códigos de ética.
6. Aguascalientes consigna el tipo penal de enriquecimiento ilícito en su Código Penal, pero no el tipo penal de ejercicio abusivo de funciones. Por lo que se puso a consideración del Congreso del Estado.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

7. Se emitió una recomendación al Poder Legislativo para que ajuste su normativa interna con la finalidad de que sus sesiones plenarias de comisiones o de comités se apeguen a los principios de transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto.
8. La Ley General de Responsabilidades Administrativas dice que las declaraciones de los funcionarios son públicas, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Publica en cambio, condiciona su difusión a que el servidor público lo autorice. La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que se debe privilegiar el derecho a la ciudadanía a estar informados, sin embargo, las declaraciones en nuestro estado solo se publican si el funcionario lo permite.

   En virtud de lo anterior, se emitió una recomendación al Congreso estatal para que presente una iniciativa ante el Congreso Federal y éste reforme la LGTAI a fin de que todas las declaraciones de los servidores públicos puedan ser consultadas por la ciudadanía.
9. El índice de información presupuestal 2017 del Instituto Mexicano para la competitividad, califica el cumplimiento de la contabilidad gubernamental en una muestra de 453 municipios y delegaciones del país. Entre sus conclusiones, destaca que apenas el 40% de los municipios dispone de tabuladores de sueldos. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción analizó la información publicada en el portal de transparencia, de una muestra de entes públicos estatales y municipales, así como sus correspondientes, presupuestos de egresos, para verificar por una parte la existencia de esos tabuladores y por otra, la consistencia entre estos y la remuneración que perciben los servidores públicos. Se encontró que en el 2019 en 3 municipios hubo funcionarios que percibieron ingresos superiores a los que autorizaba su tabulador salarial, en tanto que los presupuestos de egresos de otros municipios, se carece del tabulador de salarios correspondientes.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Como consecuencia, se emitió una recomendación a los órganos internos de control municipales para que verifiquen en términos de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus municipios, que la determinación y el pago de esos sueldos se realicen en estricto apego a los tabuladores aprobados en los presupuestos de egresos aplicables. Además, en los casos donde no se cuenta con tabuladores publicados, esos presupuestos de egresos respectivos se les incita para que subsanen esta irregularidad.[60]

3) Secretaría Ejecutiva: por ser el órgano de apoyo del CC, a efecto de proveerle asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones; su papel es fundamental para el buen funcionamiento del Sistema.

   La SESEA ha tenido un rol relevante en el Sistema desde su creación, entre los puntos a destacar sobre este órgano, se encuentran los esfuerzos por vincularse con las SE de otras entidades federativas. A continuación, se realizará el análisis de las acciones recientes de este órgano.

   El 29 de mayo de 2020, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción presentó en la Sexta Sesión Ordinaria de su Comisión Ejecutiva los avances de la construcción de las propuestas de la Política Estatal Anticorrupción. Del análisis de dicho documento se rescata lo siguiente: inicialmente se señala la modificación de la realización de las actividades de acuerdo con el calendario originalmente acordado como consecuencia de las medidas preventivas adoptadas ante la contingencia sanitaria ocasionada por la COVID-19.

   Dentro de las actividades realizadas en los meses de octubre a diciembre de 2019, la SESEA dio seguimiento a la realización de la “Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Integridad 2019”, consistente en entrevistas entre población mayor de 18 años que viven en el Estado de

[60] Informe del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Aguascalientes desde hace más de un año, realizadas del 5 al 7 de diciembre de 2019, consistente en 55 preguntas, que atienden a los siguientes objetivos: percepciones sobre prevalencia de la corrupción -para medir la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción en el ámbito público y político y la percepción de los impactos de ésta en otros ámbitos, bajo la hipótesis de que las percepciones de corrupción además de estar influidas por las experiencias, pueden estar influidas por otros eventos de corrupción que no han experimentado directamente-, actitudes ante la corrupción -que busca medir el grado en que los ciudadanos son tolerantes a la corrupción, bajo la hipótesis de que las actitudes de tolerancia ante la corrupción pueden surgir a partir de los valores, la cultura, las experiencias y la responsabilidad (cultura de la denuncia) y participación ciudadana-, experiencias de corrupción -con el objetivo de conocer las experiencias de corrupción que los ciudadanos enfrentan en su actuar cotidiano, bajo la hipótesis de que las experiencias de corrupción pueden surgir a partir del contexto y las características individuales de los entrevistados. Los ciudadanos que viven contextos de riesgo o que tienen ciertos patrones de comportamiento pueden ser más propensos a ser partícipes de actos de corrupción- y conocimiento del SEA -con el objetivo de medir el conocimiento que tiene la ciudadanía del Sistema-.

Además, se señala la realización del Foro “Estudios sobre la Corrupción y Consulta para integración de la Política Estatal Anticorrupción” los días 27 y 28 de febrero de 2020, en los cuales se presentaron dos libros, se realizó un seminario de investigación, un panel o coloquio y una Conferencia Magistral.

A partir del 20 de marzo de 2020 la SESEA emprendió la realización de 8 grupos de enfoque relativos a riesgos de corrupción en distintas materias, recabando la opinión de diversos colectivos de servidores públicos con el fin de producir estudios de opinión que sirvieran para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción, los cuales se realizaron en torno a los siguientes temas: recursos humanos en el ámbito Municipal y de Gobierno

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

del Estado, Comunicación Social, Programas sociales, Gestión social, Agua, Permisos y Descuentos, así como Mercados.[61]

a. Cifras de carpetas de investigación iniciadas por la FECC del Estado de Aguascalientes

Es importante incluir las acciones que ha realizado la FECC, ya que de ellas se desprende la información relacionada con los actos de investigación que se han realizado en el Estado en materia anticorrupción.

De acuerdo con el Informe de Actividades de la FECC[62]**,** además de aquellas acciones referentes a la asistencia o participación en foros, cumbres o conferencias en materia anticorrupción y la firma de convenios de colaboración entre la FECC y la UIF, en 2019 se determinó el no ejercicio de la acción penal en 9 carpetas de investigación, se determinó el archivo temporal en 5 carpetas y se formularon 9 solicitudes de vinculación a proceso a los Jueces de Control del Poder Judicial del Estado, resultando vinculadas 6 personas por distintos delitos a solicitud de la FECC, encontrándose pendientes de desahogar al 31 de diciembre 2 de dichas solicitudes de vinculación.

Se realizaron 386 entrevistas a personas relacionadas con las carpetas de investigación efectuadas por los Agentes del Ministerio Público, 23 entrevistas efectuadas a indiciados, resultando 93 personas entrevistadas por agentes de la policía investigadora.

La FECC ha tomado conocimiento de 123 carpetas de investigación y 3 averiguaciones previas, desde la fecha de designación del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción el 28 de diciembre de 2017 y la posterior emisión del Acuerdo 01/2018 por parte del Fiscal General del Estado de Aguascalientes que creó la FECC como un órgano con autonomía técnica y operativa de la FGEA, hasta el 31 de diciembre de 2019.

[61] Sexta Sesión Ordinaria Comisión Ejecutiva SESEA
[62] Segundo Informe de Actividades 2019 de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Conclusión

Como puede observarse en el apartado anterior, pese a los esfuerzos que se han concentrado en los principales órganos integrantes del SEAA, se han vinculado a 6 personas a solicitud de la FECC, sin embargo, las acciones locales de combate a la corrupción se han enfocado en impartición de conferencias, talleres o vinculación, lo cual, no está mal, pero tal vez nos da una señal de que los esfuerzos deben encaminarse a una verdadera coordinación de los integrantes del Sistema con la FECC, en la que se pueda investigar y vincular más casos de corrupción, pues las sanciones serían de gran ayuda en el combate a la corrupción en el momento en el que se encuentra nuestro país.

Es importante reconocer lo manifestado en el Informe del CC, pues, la emisión de esas recomendaciones a diversas autoridades es un esfuerzo importante tanto de observación y análisis como de señalamiento de puntos a mejorar en el combate a la corrupción en el Estado, el siguiente paso por trabajar sería la efectiva vinculación con esas autoridades para garantizar el cumplimiento de tales recomendaciones y con esto, la eficacia del SEAA.

CAPÍTULO 5. CONTRASTE ENTRE LOS OBJETIVOS Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SEA. VALORACIÓN.

En congruencia con el objetivo de este proyecto de investigación, este capítulo presenta los resultados del contraste entre los objetivos y el funcionamiento del SEA, resultado del análisis realizado en los capítulos anteriores; que, a su vez, permiten determinar si el SNA está hecho o no para combatir la corrupción -cumplir sus fines- frente a sí mismo -sus propios objetivos- y frente a otros sistemas -modelos ideales-.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

A. Crítica a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

Con base en el análisis realizado en los capítulos anteriores, podemos percatarnos de que tanto la LGSNA, como la LSEAA, presentan diversos aspectos que se deben solucionar; en la mayoría de los puntos que se mencionan a continuación, la crítica se realiza conjunta -a ambas leyes-, ya que una es casi réplica de la otra y, en consecuencia, la crítica va encaminada en el mismo sentido, como se puede observar a continuación:

1) El primero de ellos, es el referente a la manera en la que está planteada (LGSNA). Esta ley, tiene por objeto sentar las bases para el funcionamiento e integración -además de la constitución- del SNA, el cual, evidentemente es un sistema nuevo. Los sistemas nacionales, de por sí, han demostrado ser complicados en virtud de la poca claridad que se tiene sobre lo que son y si a esto le sumamos que la ley que estableció sus bases tiene bifurcaciones que la dotan de complejidad, el asunto se complica.

   Además, resulta un tanto incongruente que una ley -en general, todas las leyes deben estar redactadas de la manera más sencilla posible, para que cualquier persona pueda comprenderlas; sin embargo, este sistema en particular maneja diversos objetivos enfocados a la participación ciudadana- para un sistema como éste, que busca fomentar la vinculación de la ciudadanía para su participación, ya que, el primer obstáculo al que se enfrentarían los ciudadanos que pretendan tener un acercamiento con el sistema, es precisamente la complejidad en la comprensión de sus normas.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

El tema se complica aún más si pensamos en los comisionados ciudadanos que integran el sistema, pues, como operadores del mismo, deben tener normas que resulten sumamente sencillas de comprender, para que sean fáciles de aplicar.

2) La segunda crítica a esta ley (LGSNA) radica en la manera en la que se incluye la participación ciudadana en ella. Si se observan las facultades y los objetivos de los integrantes del SNA, es fácil percatarse de que las decisiones de relevancia que se deban tomar en él, recaen en el CC, el cual, de los siete integrantes con los que cuenta, solamente contempla en su estructura organizacional a un representante ciudadano -el presidente del CPC-, que proviene de un órgano integrante del sistema al que aparentemente se le han asignado muchas facultades, pero que una vez analizadas, es interesante percatarse de que en su mayoría, sólo está facultado para proponer. El problema de esto, es que si solamente se le faculta para proponer y si la participación ciudadana en el CC es tan baja (1/7), difícilmente podríamos pensar en que el SNA está diseñado para que la ciudadanía contribuya y participe activamente en los trabajos anticorrupción; ya que, es evidente la desventaja de representación proporcional en la integración del CPC.
3) La tercera crítica va encaminada a las facultades asignadas a las Entidades Federativas. Esta ley, solo manifiesta que faculta a los Estados para emitir sus leyes y sistemas locales, de manera equivalente al SNA. En este sentido, la LSEA -al igual que otras leyes locales- es casi una réplica de la LGSNA, por lo que no queda claro entonces ¿cuál es el sentido de tener leyes iguales -o casi iguales- en todas las entidades federativas? Sería más conveniente

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

tener solamente una Ley General en la que se establecieran de manera clara las facultades operativas de los sistemas estatales.

4) Este punto va relacionado con el anterior, en el sentido de la facultad mencionada en el punto 3). Si se quisiera ver desde otra perspectiva, ni la CPEUM ni la LGSNA, establecen los límites dentro de esa facultad; es decir, al estipular que cada entidad debe establecer sistemas y leyes “equivalentes” al nacional, no deja claro cuáles son sus límites para legislar y esto puede resultar ambiguo en dos sentidos: el primero de ellos por lo mencionado en el punto anterior y el segundo, porque esto puede interpretarse como la facultad de conformar sus sistemas como quieran, mientras se piense que son “equivalentes”; y esto puede llevarnos a la creación de sistemas locales inadecuados, o adecuados, pero que a fin de cuentas, lejos de contribuir con el cumplimiento de la finalidad del SNA, generen mayores conflictos; pues justamente esto ha motivado controversias jurídicas iniciadas por órganos del SNA contra los SEA y esto, indudablemente, obstaculiza, retrasa y perturba el cumplimiento de los objetivos del sistema; como es el caso Aguascalientes, ya que en la LSEAA, se adicionaron como integrantes del CC los titulares de las Contralorías Municipales, lo que reduce el porcentaje de participación ciudadana; esto motivó al CPC del SNA a presentar recursos legales para que se obligara al Estado de Aguascalientes a modificar su normatividad estatal en esta materia, lo que representa conflictos o situaciones que con un planteamiento adecuado desde las normas, se pueden evitar y con esto contribuir al cumplimiento de la finalidad del sistema.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

5) A manera de conclusión de las críticas, se debe considerar que replicar leyes, en algunas ocasiones es replicar los errores que presentan las leyes generales en las leyes locales.

B. ¿El Sistema está hecho para combatir la corrupción frente a modelos ideales?

De acuerdo con los modelos ideales para combatir la corrupción, el SNA no está hecho para combatir la corrupción, pues, principalmente carece de leyes claras que establezcan conceptos básicos para su funcionamiento y delimiten facultades que garanticen el cumplimiento de sus objetivos, además, es necesario que una vez que se tenga un marco jurídico claro, se apliquen las leyes y esto solo se logrará establecimiento lineamientos que garanticen que los perfiles que forman parte del sistema y del servicio público cumplen con los requisitos para un adecuado desempeño de sus funciones; vinculado a lo anterior, es indispensable que se garantice la independencia del Poder Judicial en nuestro país.

C. ¿El Sistema está hecho para combatir la corrupción frente a sus propios objetivos?

De acuerdo con lo analizado en este proyecto de investigación, el SNA no está diseñado para combatir la corrupción frente a sus propios objetivos, por lo siguiente:

1.- El fin último del SNA es disminuir y/o erradicar la corrupción en México, sin embargo, no se tiene una definición legal de corrupción, lo que ocasiona

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

que cuando se investiga o se sanciona a alguien por actos que encuadren dentro de los establecidos por las leyes como “hechos de corrupción”, no es adecuado afirmar que se trata de corrupción, pues jurídicamente no existe la definición de ese concepto.

2.- Además, el SNA carece de una clara delimitación de facultades y atribuciones entre las Entidades Federativas y la Federación, pues no existe claridad en los límites o parámetros de la libertad configurativa de las entidades federativas para legislar y conformar sus sistemas locales.

3.- Tampoco existe claridad en la delimitación de las funciones o de la operatividad de los órganos e instancias que conforman el propio Sistema, por lo que nos enfrentamos a dos posibles problemas: que más de un órgano o instancia realicen la misma tarea y se repliquen funciones, lo que implicaría un gasto innecesario de recursos; o bien, que omitan realizar sus funciones por no tener claro quién debe realizarlas.

4.- Como se desprende del mapeo de cumplimiento de objetivos del SEAA, si bien se han realizado diversas tareas -algunas que sin duda abonan al combate a la corrupción-, existen otras cuyo impacto no resulta relevante o significativo para una real disminución y/o erradicación de la corrupción, por ejemplo, la realización de talleres y conferencias sobre el tema se ha convertido en una actividad reiterada organizada por los integrantes del Sistema, sin embargo, los resultados de dichos eventos no son palpables en las acciones que se desprenden de ellos para que el problema realmente disminuya o se erradique. Es necesario que se realicen más denuncias y, sobre todo, que se les dé el seguimiento necesario hasta llegar a las

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sentencias -sean absolutorias o condenatorias- de esos procedimientos, pues sólo así se logrará generar un efecto disuasorio de esas conductas.

5.- Por el inadecuado diseño jurídico del SNA, las controversias judiciales se han visibilizado en torno a la ausencia de claridad en la delimitación de facultades a las entidades federativas, lo que representa -además de evidenciar un incorrecto sustento jurídico para su eficacia- inversión de recursos y tiempo en intentar buscar soluciones jurídicas para su funcionamiento, recursos que deberían ser invertidos en el cumplimiento de los fines del SNA.

6.- No se han logrado articular los esfuerzos entre los integrantes del Sistema para lograr que tenga los resultados esperados, es necesaria una mayor coordinación, comunicación y colaboración entre ellos para que realmente se fomente una cultura de la denuncia y que estas denuncias culminen en sanciones que, a largo plazo, demuestren que la ley se aplica de manera efectiva, creando así un efecto disuasorio en aquellos que aspiren a cometer actos o hechos de corrupción.

Por lo anterior, en el apartado siguiente se presentan las propuestas de mejora para los Sistemas Estatales y Nacional Anticorrupción.

D. Propuestas de mejora de los Sistemas Estatales y Nacional Anticorrupción

Las propuestas que se plantean con base en este proyecto de investigación son las siguientes:

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

1.- Establecer una definición legal de corrupción en el marco jurídico del SNA para que exista una base firme sobre la cual investigar y sancionar jurídicamente los actos y hechos de corrupción.

2.- Delimitar de manera clara en el marco jurídico del SNA las atribuciones de las Entidades Federativas y de la Federación en el SNA, específicamente en lo referente a lo que debe entenderse como “equivalencia” en la conformación de los sistemas locales, es decir, ¿cuáles son los parámetros que deben seguirse para que un sistema local se considere equivalente al sistema nacional? ¿Cuáles son los límites de la libertad configurativa de las Entidades para conformar sus sistemas estatales?

3.- Con base en lo anterior, se podrá concluir que bastará con tener una sola LGSNA y no 32 leyes iguales o similares en el país, para posteriormente clarificar las competencias operativas de los sistemas estatales. Se deberá establecer un manual que contenga los parámetros o lineamientos que se deberán seguir para considerar a un sistema estatal equivalente al nacional, así como la justificación de este, es decir, si lo que se busca es una equivalencia en un sentido funcional, deberá establecerse el lineamiento y la función que se debe cumplir para poder garantizar su eficacia.

4.- En relación con lo anterior, delimitar las competencias operativas que tienen los integrantes del SNA de manera clara, estableciendo la relación de la función que cada integrante debe desempeñar y el objetivo que se cumple con determinada función.

5.- Analizar las funciones que tiene cada integrante del SNA, para descartar aquellas que no representan un impacto significativo para el cumplimiento de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

los fines del SNA y en su lugar, enfocar los esfuerzos y recursos en aquellas acciones que realmente contribuyen a alcanzar el objetivo de la disminución y/o erradicación de la corrupción, pues, el número de denuncias por hechos de corrupción y su relación con las sentencias que se han emitido es incongruente, lo que ocasiona que no se obtengan los resultados esperados, pues, se debe fomentar la denuncia y sobre todo, el seguimiento y conclusión de esos procedimientos judiciales para generar un efecto disuasivo en esas conductas.

6.- Claridad y sencillez en la redacción de la ley para que cualquier persona pueda entender el funcionamiento del SNA, pues es incongruente que una ley que busca la participación ciudadana sea compleja de entender o procesar por las bifurcaciones que presenta a causa de su falta de claridad.

7.- Definir si realmente se pretende que la participación ciudadana sea un pilar para este sistema, y, de ser así, definir las características que deben tener los ciudadanos que lo integren, para dotarles de una mayor participación en él, ya que, la toma de decisiones relevantes en el SNA recae en el CC, en el cual solo uno de los siete integrantes es un representante ciudadano.

8.- Establecer lineamientos claros y precisos para el proceso de selección de los integrantes del SNA y de los servidores públicos, pues, de esto dependerá que se puedan cumplir los objetivos que se persiguen.

9.- Conformar un Comité que realmente analice las decisiones tomadas por los Poderes y sus efectos a futuro desde una perspectiva integral.

10.- Contar con un servicio público de méritos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

11.- Independencia real del Poder Judicial.

12.- Crear mecanismos que verdaderamente fomenten la vinculación y cooperación entre los integrantes del Sistema.

CONCLUSIONES

Para que este Sistema logre combatir la corrupción, es necesario que se hagan las siguientes correcciones: clarificar la LGSNA desde su redacción para que sea accesible y fácil de comprender, lo que incluye establecer una definición legal de corrupción que sirva como base para la investigación y sanción judicial de los actos o hechos de corrupción, así como una adecuada delimitación de facultades de las entidades federativas y la federación en cuanto a la estructura jurídica y operativa de los sistemas locales frente al nacional; tener una sola LGSNA, en lugar de 32 leyes iguales o similares en el país, en la cual se establezcan las facultades operativas de los sistemas estatales. Así mismo, deberán establecerse lineamientos claros para el proceso de selección de los integrantes del SNA y de los servidores públicos, pues, de esto dependerá una adecuada aplicación de las leyes y, en consecuencia, que se consiga la disminución y/o erradicación de la corrupción. Así mismo, debe conformarse un Comité que, desde una perspectiva integral analice las decisiones tomadas por los tres Poderes de la Federación, contemplando sus efectos a futuro.

Otro punto relevante es la independencia real del Poder Judicial para que puedan llevarse a cabo los procesos judiciales apegados a la legalidad y que sus decisiones no estén influenciadas por otros intereses.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

La conclusión central a la que se llegó con esta investigación es la urgente necesidad de prestar atención a la falta de claridad del marco jurídico mexicano, la ausencia de lineamientos que indiquen los parámetros que se deben seguir y el impacto que esto tiene en la sociedad mexicana. Para conseguir un adecuado funcionamiento del SNA, deberá tomarse enserio la idea de eliminar todas las leyes replicadas o cuasi replicadas en las entidades federativas, para concentrarse en una que realmente clarifique y especifique la manera en que deben operar los sistemas locales.

Los Sistemas Nacionales se han convertido en algo común en nuestro país, sin embargo, debemos recordar que no por el hecho de plasmarlos en una ley están bien estructurados ni que con esto solucionan los problemas para los que aparentemente fueron creados, pues, en algunas ocasiones, pareciera que lejos de solucionarlos, los agravan al simular que se está trabajando en su solución y poner en marcha un aparato impresionante que al final tiene nulos resultados en relación con sus objetivos o fines, pues no existe congruencia entre ambos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ANEXOS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ANEXOS

Anexo 1: Definiciones de corrupción

Autor	Definición
Aristóteles	"Asociada a la degeneración de un elemento particular que, ignorando su naturaleza parcial, aspira a encarnar el fin universal que sólo corresponde al conjunto de la suma de cuerpos" (García, 2010)
Maquiavelo	"Estadio sociológico de ruina o degradación de la naturaleza original de los *ordini* en que se articula una comunidad política que, en el tiempo y a través de sucesivas fases, ha terminado emergiendo como una segunda realidad enmascarada en las apariencias de la primera." "Estado social colectivo en el que los *ordini* son deliberadamente desobedecidos por unos hombres que, consciente o inconscientemente, rinden tributo ya a otros señores." (García, 2010)
Eloy García	"Escisión ontológica entre el ser y sus manifestaciones, inducida por la acción humana. Surge de una mutación del patrón que identifica la conducta social, provocada por un obrar cotidiano que no responde a las prescripciones de sus *ordini."* (García, 2010)
Transparencia Internacional	"Aprovechamiento de un puesto de responsabilidad delegada para el beneficio privado"

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Lourdes Morales Canales	“La corrupción es un problema de captura del Estado: incapacidad que tiene el Estado para producir bienes colectivos.”
Stepehn D. Morris	“El uso ilegítimo del poder público para beneficio privado” “Todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político” “Uso arbitrario del poder”
Sergio Flores Navarro	“Destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico, y en un sentido particular, para designar una actividad humana específica, como ocurre cuando se le asimila con soborno o extorsión.”
Banco Mundial	"Uso indebido de servicios públicos para beneficio personal"
Transparencia Internacional	Abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.
Secretaría de la Función Pública	Remite a la de TI
Leslie Holmes	Sentido tradicional: impureza moral

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anexo 2: Características comunes de los Sistemas Nacionales

Materia del Sistema Nacional	***Elementos comunes:***
Salud	-Integrantes: dependencias y entidades de la **Administración Pública federal y local**, personas que presten servicios en la materia y mecanismos de **coordinación** de acciones
Archivos	-Conjunto **articulado** -**Coordinación** del **sistema nacional y los sistemas locales**
Seguridad Pública	-**Coordinación** entre las instancias de la **Federación, las entidades federativas y los Municipios**
Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de personas	-Establecer bases generales, políticas públicas y procedimientos entre autoridades de **todos los órdenes de gobierno**

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

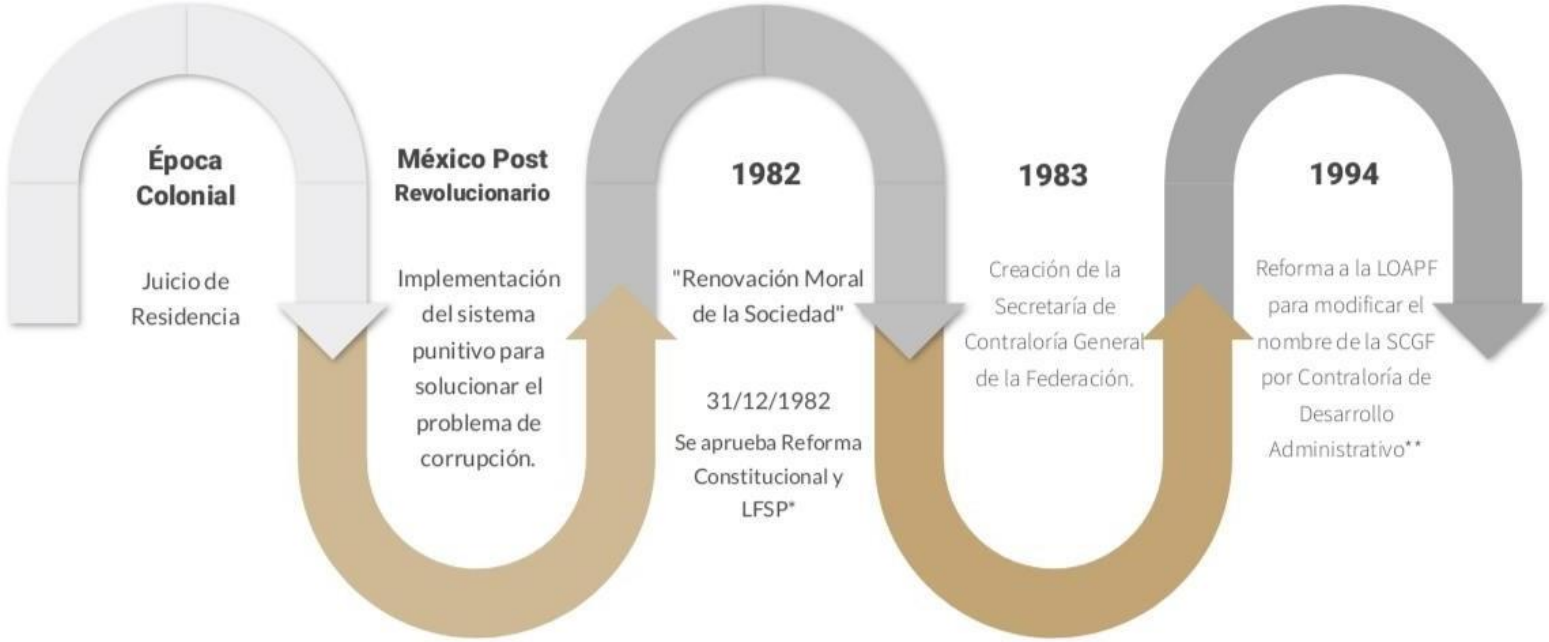
TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anticorrupción	-Establecer bases generales, políticas públicas y procedimientos para la **coordinación** entre autoridades de **todos los órdenes de gobierno** -Establecer, **articular** y evaluar la política en la materia -**Coordinación** del **sistema nacional** y los **sistemas locales**

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anexo 3: Línea del tiempo de la evolución de la legislación mexicana en materia de combate a la corrupción.



* **Surgen responsabilidades administrativas** que buscan investigar y sancionar a los servidores públicos que por acción u omisión faltaron a sus obligaciones legales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anexo 3: Línea del tiempo de la evolución de la legislación mexicana en materia de combate a la corrupción.

** **Nuevo esquema** de organización para evitar duplicidad de funciones y precisar RSP.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anexo 4: Marco jurídico mexicano actual en materia de combate a la corrupción

Ley/Convención	Objetivo	Fecha
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)	-Promoción de asistencia internacional en la materia; prevención, enfatizando en el acceso a la información, incluye a los ciudadanos, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la academia como actores relevantes.	**Firmada en 2003, ratificada en abril de 2004**
Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA)	-Brindar un espacio de entendimiento entre los países miembro para posteriormente impulsar las legislaciones nacionales en esta materia.	**Publicada y ratificada en junio de 1997**
Convención para Combatir el	-Acuerdo legalmente vinculante, definir marcos para aplicar sanciones, promover la estricta	**Firmada en 1997, ratificada en mayo de 1999**

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Ley/Convención	Objetivo	Fecha
Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Anticohecho de la OCDE)	aplicación de la ley, inclinada por aquellas medidas referentes al cohecho internacional	
CPEUM	-Reformar y/o adicionar los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 113, 116, Título Cuarto y al Capítulo de Responsabilidades de los Servidores Públicos para dar origen al SNA (Los aspectos relevantes de esta reforma se abordan en la Tabla 3)	**27 de mayo de 2015**
LGSNA	-Establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del SNA; para que las autoridades competentes prevengan, investiguen	**18 de julio de 2016**

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Ley/Convención	Objetivo	Fecha
	y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.	
LGRA	-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.	**18 de julio de 2016**
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	-Determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	**18 de julio de 2016**
Ley General de Contabilidad Gubernamental (reforma al primer párrafo y	-Establecer la obligación de los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México de coadyuvar con la fiscalización de los recursos públicos federales, conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; para lo cual la ASF	**18 de julio de 2016**

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Ley/Convención	Objetivo	Fecha
la fracción V del artículo 70)	verificará que los recursos federales se ejerzan según lo establecido en la ley.	
Ley de Coordinación Fiscal (reforma al artículo 49)	-Establece que las aportaciones y sus accesorios que con cargo a Fondos reciban las entidades, municipios o alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni gravables ni afectarlas en garantía, ni podrán destinarse a fines distintos a los establecidos en esa ley. -Administración y ejercicio de las aportaciones federales por los gobiernos de las entidades federativas. -Facultades de la ASF	**18 de julio de 2016**
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	-Reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública. Busca principalmente que la administración de los recursos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.	**18 de julio de 2016**

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Ley/Convención	Objetivo	Fecha
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformada)	-Establecer las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.	**18 de julio de 2016**
Código Penal Federal (reformado)	-(En algunas de sus disposiciones, referentes al combate a la corrupción) Sancionar penalmente conductas indebidas relacionadas con conflictos de intereses, como el ejercicio indebido del servicio público.	**18 de julio de 2016**
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reformada)	-Establecer competencias, facultades y límites de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con hechos de corrupción.	**18 de julio de 2016**

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anexo 5: Reforma anticorrupción.

Artículo reformado	***Aspectos relevantes de la reforma***
Artículo 22	-Se contempla la extinción de dominio para los casos de enriquecimiento ilícito
Artículo 28	-Cambia “Contraloría Interna” por “OIC”
Artículo 41	-Cambio de “Contraloría Interna” a “OIC” -Cambia “entidad de fiscalización superior de la Federación” por “Auditoría Superior de Fiscalización”
Artículo 73, fracción XXIV	*ASF y SNA:* -Asigna facultades al Congreso para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la ASF y para expedir la Ley General que establezca las bases de coordinación del SNA (remite al artículo 113)
Artículo 73, Fracción XXIX-H	*Tribunales de Justicia Administrativa:* -Faculta al Congreso para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, donde se establezca su organización, funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. -Asigna la competencia del TFJA: dirimir controversias entre administración pública federal y particulares, imponer sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares vinculados con ellas; fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicio que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

	-Funcionamiento del TFJA: en pleno o en salas regionales -Organización: la Sala Superior tendrá 16 Magistrados, actuará en Pleno o en Secciones. -Designación de Magistrados (tanto de la Sala Superior como de la Sala Regional): por el Presidente de la República, ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. -Duración del encargo de Magistrados de la Sala Superior: 15 años improrrogables -Duración del encargo de Magistrados de la Sala Regional: 10 años, pueden ser contemplados para nuevos nombramientos -Remoción: sólo por causas graves señaladas en la ley
Artículo 73, Fracción XXIX-W (adicionada)	*Responsabilidades Administrativas:* -Faculta al Congreso para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, así como sanciones aplicables (y procedimientos) a ellos y a particulares vinculados con faltas graves.
Artículo 74	-Cambia “entidad de fiscalización superior de la Federación” por “Auditoría Superior de la Federación”
Artículo 74, Fracción VIII (adicionada)	-Establece como facultad de la Cámara de Diputados designar por el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes a los titulares de los OIC de los organismos autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación
Artículo 76, Fracción II	-Faculta al Senado para que nombre al Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Artículo 79	*ASF:* -Cambia “entidad de fiscalización superior de la Federación” por “Auditoría Superior de la Federación” -Suprime los principios de “posterioridad” y “anualidad” de la función de fiscalización -(Adiciona) ASF podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que realice deban referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública -(Adiciona) ASF podrá solicitar información del ejercicio en curso respecto de los procesos concluidos por lo referente a los trabajos de planeación de las auditorías. -(Adiciona) ASF fiscalizará en los términos establecidos en la ley, en coordinación con entidades locales de fiscalización o de forma directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. -(Adiciona) Facultad para fiscalizar los fideicomisos, fondos y mandatos tanto públicos como privados. -(Adiciona) Facultad para revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Por su parte, las entidades fiscalizadas deberán proporcionar la información solicitada en los plazos y términos establecidos por la Ley. Si se diera el caso, después de rendir el informe a la Cámara de Diputados, promoverá las acciones correspondientes ante el TFJA, la FECC o las autoridades competentes.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

	-Deberá entregar los informes individuales correspondientes a la Cámara de Diputados el informe el último día hábil de junio y octubre, así como el 20 de febrero del siguiente año al de la presentación de la Cuenta Pública y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Los informes deberán ser públicos con el contenido que determine la ley. -Faculta a la ASF para que promueva las responsabilidades procedentes ante el TFJA y la FECC para la imposición de sanciones correspondientes a los servidores públicos federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus demarcaciones, así como a los particulares. -Deroga lo correspondiente a las impugnaciones por parte de entidades fiscalizadas o servidores públicos afectados.
Artículo 104, Fracción III	*Tribunales de la Federación:* -Faculta a los Tribunales de la Federación para que conozcan de los recursos de revisión contra las resoluciones definitivas de los TJA (antes de la reforma emitidas por los tribunales de lo contencioso administrativo)
Artículo 113	-Define al SNA como una “instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como fiscalización y control de recursos públicos. -Establece las bases mínimas para el cumplimiento de su objeto: 1) Comité Coordinador integrado por titulares de la ASF, FECC, Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; presidente del TFJA, presidente del INAI, un representante del CJF y uno del CPC.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

2) El CPC debe estar integrado por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción; su designación será de acuerdo a la LGSNA.

3) Establece las facultades y atribuciones del CC:

-Establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

-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 corrupción, en especial sobre las causas que los generan

-Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno

-Establecer 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

-Elaborar informe anual con 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 como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden las mismas

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

	4) Establece la obligación de las entidades federativas de establecer sus 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	-Aumenta a siete años el plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa en caso de faltas graves
Artículo 116	-Elimina los principios de “posterioridad” y “anualidad” de la función de fiscalización de las entidades estatales de fiscalización -Impone la obligación de fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública -Otorga el carácter público a los informes de auditoría de las entidades estatales -Establece el 30 de abril como fecha límite para enviar la cuenta pública del año anterior a la legislatura del Estado, estipulando como excepción para ampliar el plazo de presentación, que medie la solicitud justificada (a juicio de la legislatura) del Gobernador -Faculta a los Estados para que instituyan en sus leyes y Constituciones los TJA, los cuales deberán estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos contra resoluciones. -Faculta a los Tribunales para dirimir controversias entre administración pública local y municipal y particulares; para que impongan las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, así como a particulares vinculados con faltas administrativas graves; también para fincarles el pago de las indemnizaciones y

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

	sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.
Artículo 122	-Modifica la fecha límite de entrega de la cuenta pública del año anterior, al 30 de abril -Dota de publicidad a los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal -Elimina los principios de “posterioridad” y “anualidad” de la función de fiscalización -Elimina la inclusión de las responsabilidades de los servidores públicos en la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común del Distrito Federal -Sustituye el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por el TJA -Establece las bases y funcionamiento del TJA: autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos contra resoluciones. -Faculta al TJA para dirimir las controversias entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares; así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; también para fincar el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de los entes públicos del Distrito Federal. En lo referente a responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia se observará lo previsto en la fracción II, Base Cuarta de este artículo.
Título Cuarto	-Adiciona a su nombre “Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción”, cambiándolo a: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

	Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”
Artículo 108	-Adiciona la obligación de los servidores públicos a que refiere a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.
Artículo 109	-Establece los hechos por los que se sancionará a los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, contempla que particulares y servidores públicos que incurran en hechos de corrupción sean sancionados en términos de la legislación penal. -Estipula en qué consistirán las sanciones administrativas: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo a los beneficios económicos que obtuvo el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones. -Faculta a la ASF y a los OIC o sus homólogos en las entidades federativas a investigar y substanciar las faltas administrativas graves y al TJA competente para resolverlas. -En el caso de los miembros del Poder Judicial de la Federación, investigarán, substanciarán y sancionarán las responsabilidades administrativas estará a cargo del CJF -excepto la SCJN-, sin perjuicio de las atribuciones de la ASF en materia de manejo, custodia y aplicación de recursos públicos. -Establece la obligación de los entes públicos federales, estatales y municipales de tener OIC para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas, para sancionar las distintas a las que son de competencia del TFJA, revisar el

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

	ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales, así como participaciones federales; presentar denuncias por hechos u omisiones que puedan constituir delito ante la FECC. -Establece las sanciones que se impondrán a los particulares por los TJA si intervienen en actos vinculados con faltas administrativas graves: económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como el resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. -No serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios a los órganos responsables de investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. -Faculta a la ASF y a la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno para recurrir las determinaciones de la FECC y del TFJA -Establece responsabilidad objetiva y directa al Estado en caso de daños por actividad administrativa irregular y el derecho de los particulares a ser indemnizados conforme a las bases, límites y procedimientos establecidos en la ley.
Transitorios	-Se otorga al Congreso de la Unión el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto para aprobar las leyes generales y las reformas mencionadas en el artículo 73; así como las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (mientras se realicen las leyes y reformas mencionadas, continuará aplicándose la legislación en materia de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

	responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de entidades federativas que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del decreto) -Establece condiciones a considerar para establecer facultades en la Ley del TFJA. -Impone al Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal el plazo de ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales para que, en el ámbito de sus competencias, expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes. -Las adiciones y reformas a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116 fracción V y 122 Base Quinta entrarán en vigor en la fecha en que lo hagan las leyes generales. -Establece que los sistemas anticorrupción locales deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales aplicables, las constituciones y las leyes locales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Facultades legislativas asignadas mediante la Reforma Constitucional anticorrupción

Federación	*Entidades Federativas*
Congreso de la Unión: Expedir leyes: -LGSNA -LTFJA -LGRA -Aquellas que regulen la organización y facultades de la ASF y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales -Coordinar y evaluar a la ASF -Designar por el voto de 2/3 partes a los TOIC de OA que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación -Las demás que confiere la CPEUM -Ratificar nombramientos de Secretarios de Estado, Secretario de Control Interno del Ejecutivo Federal, SR, integrantes de órganos colegiados encargados de la regulación de telecomunicaciones, energía, competencia económica, coroneles, jefes superiores del Ejército, Armada y FAN	**Congresos Locales:** -Expedir leyes locales que regulen los SEA, para establecer sus Sistemas Locales Anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en prevención detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. -Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TFJA: -Dirimir controversias entre administración pública federal y particulares -Imponer sanciones a SP por RA que la ley determine como graves y a particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades -Fincar a responsables pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de daños y perjuicios que afecten a HPF o al patrimonio de los entes públicos federales	**TJA Locales:** -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. -Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; 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 Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.
ASF: -Presentar Informe General Ejecutivo del resultado de la FS de la CP -Fiscalizar recursos federales que administren o ejerzan los estados, municipios, CDMX y órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales -Fiscalizará en coordinación con entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales -Fiscalizar Estados y Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de	**Entidades Estatales de Fiscalización:** -Deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. -Fiscalizar los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. -Rendir informe a la C.D. -Entregar el último día hábil de junio y octubre y 20 de febrero del año siguiente los informes individuales de auditoría -Entregar Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de la C.D.	
OIC de los entes públicos federales: 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	OIC de los entes públicos estatales y municipales: atribuciones de los federales, pero aplicados a sus ámbitos de competencia

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anexo 6: Acciones de inconstitucionalidad.

Datos del expediente	Contenido
Demanda 1072/2017, Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la CDMX Promoventes: Jacqueline Peschard Mariscal, Mariclaire Acosta Urquidi, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha y Alfonso Hernández Valdez (CPC del SNA) AR: Congreso del Estado de Aguascalientes	**Actos reclamados:** -Omisión de regular en forma correcta la integración del CC del SEAA (aprobación del artículo 10, fracción VIII, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción) -Omisión de efectuar adecuaciones presupuestarias en su legislación interna correspondiente al ejercicio fiscal 2017, en aras de lograr la coordinación efectiva de sus SLA con el SNA *Resolución:* -La integración del CC no es equivalente, en los términos precisados, a la prevista en el artículo 113 CPEU y en la LGSNA
Demanda 233/2018-XI-6, Juzgado Quinto de Distrito Promoventes: Francisco Miguel Aguirre Arias, Julio Cesar Esparza Hernández, Rosalba Torres Soto, Sergio Rodríguez Prieto (aspirantes a formar parte del CPC) AR: Congreso del Estado de Aguascalientes, CS del CPC	**Actos reclamados:** Dictamen sin fecha cierta de designación del CPC; acuerdo de aprobación de designación de integrantes del CPC; toma de protesta de los miembros del CPC. -Los integrantes del CPC incumplen con el requisito de tener experiencia en las materias que trabaja el SEA; el cual, se encuentra establecido en el artículo 16 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción. -El amparo buscaba suspender los trabajos del CPC, para que se repusiera el procedimiento de selección -incluso el referente al ST-. *Resolución:* Se desecha la impugnación, en virtud de la facultad que tiene la CS para nombrar y designar a los miembros del CPC.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anexo 7: ¿Qué define la SCJN como "equivalencia" en los Sistemas Estatales Anticorrupción?

Ministro	Criterio sobre "equivalencia" de los Sistemas Estatales Anticorrupción en relación con el Sistema Nacional Anticorrupción	Conclusión
Mario Pardo Rebolledo	No puede considerarse equivalente porque: -CPC del SNA tiene cinco integrantes -La LGSNA no hace diferencia entre integrantes técnicos y honoríficos -La LGSNA considera que deben recibir remuneración -Artículo séptimo transitorio de la reforma Constitucional establece que el objetivo de los órganos integrantes del SNA y la distribución de competencias es ajustarse al contenido de las Leyes Generales.	Es equivalente un sistema local cuando: -Inicialmente mencionó que el número de integrantes debe ser el mismo. Posteriormente, consideró que el número de integrantes no es relevante, sin embargo, sus integrantes deben tener la misma categoría y estatus que los del SNA, con base en el artículo 36 de la LGSNA, que establece que la integración y atribuciones de los sistemas locales deben ser equivalentes al nacional. -No es la idea que tengan que replicar todos los Estados idéntico el modelo.
Juan Luis González Alcántara Carrancá	No puede considerarse equivalente porque: -Se aparta de las bases establecidas en la LGSNA al regular la integración del Sistema Estatal como lo hizo del CPC. -Las entidades federativas tienen la obligación de adecuarse en la conformación de sus sistemas estatales por mandato del artículo séptimo transitorio en	Es equivalente un sistema local cuando: -Las entidades federativas no regulan la integración de sus Sistemas Estatales, es decir: se sigue la regulación de la integración del SNA. *Este criterio limita la libertad configurativa de los estados en cuanto a la integración de los sistemas locales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

	relación con el 113 Constitucional.	
Javier Laynez Potisek	-Los CPC de los Sistemas Estatales no tienen que replicar de manera idéntica lo que dice la LGSNA. -El artículo séptimo transitorio de la reforma establece que los Sistemas Anticorrupción de las Entidades Federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las Constituciones y Leyes Locales, entonces, entendemos que hay libertad configurativa para los legisladores locales. -El artículo 36 LGSNA establece que debe existir equivalencia con el SNA en integración y atribuciones. De lo anterior pueden desprenderse dos interpretaciones: 1) La equivalencia significa replicar 2) La equivalencia significa que los sistemas estatales tengan exactamente la integración, órganos similares o equivalentes del sistema federal, es decir, que los sistemas locales tengan: -Consejo de Participación Ciudadana -Secretario Técnico	Es equivalente un sistema local cuando: -Se siguen las reglas o requisitos mínimos previstos en la LGSNA. -Se respetan las bases de integración señaladas en la LGSNA. -Pueden ser diferentes, pero respetando las bases y requisitos mínimos. -Equivalencia NO es réplica -La equivalencia significa que los sistemas estatales tengan exactamente la integración, órganos similares o equivalentes del sistema federal, es decir, que los sistemas locales tengan: -Consejo de Participación Ciudadana -Secretario Técnico -La Presidencia del Consejo Coordinador deberá corresponder al CPC -Los requisitos para integrar el CPC deben ser los mismos que los de la LGSNA -El proceso de designación de los integrantes del Sistema deberá ser análogo al previsto al SNA

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

	-La Presidencia del Consejo Coordinador deberá corresponder al CPC -Los requisitos para integrar el CPC deben ser los mismos que los de la LGSNA -El proceso de designación de los integrantes del Sistema deberá ser análogo al previsto al SNA	
Arturo Zaldívar Lelo De Larrea	Manifestó expresamente coincidir con los argumentos expresados por el Ministro Laynez Potisek	
Norma Lucía Piña Hernández	-Los Estados cuentan con libertad configurativa para diseñar sus sistemas locales. Esta libertad no es ilimitada, se deben ajustar al artículo 36 de la LGSNA. -Deben tener órganos similares a los del SNA.	Es equivalente un sistema local cuando: -Cumplan con las bases del artículo 36 de la LGSNA, sin importar si cambian cantidad o carácter de sus integrantes, pues eso forma parte de su libertad configurativa. -Tiene los mismos órganos o entres, su integración depende de a libertad configurativa de cada Estado.
Margarita Ríos-Farjat	-Equivalente no significa igual. -Los Estados viven sus problemáticas particulares, es su responsabilidad ver de qué manera cuentan con un CPC eficaz, de manera equivalente y pueda coordinarse con el nacional, sin que esto sea determinado por el número de integrantes o categorizaciones.	Es equivalente un sistema local cuando: -Sea eficaz para lograr el objetivo del SNA, mientras no pierdan su naturaleza ciudadana y las categorías no rompan con la igualdad de derechos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Yasmín Esquivel Mossa	-Se hace distinción entre sus miembros -El número de integrantes de este sistema local es muy superior al que establece la LGSNA sin razón ni fundamento.	Es equivalente un sistema local cuando: -No hace distinción entre sus miembros ni el número de integrantes en relación con el SNA.
Luis María Aguilar Morales	-Este sistema divide en dos grupos a los integrantes del CPC, lo cual excede la libertad configurativa del Estado. -No cuentan con las mismas características los integrantes, hay un exceso respecto de la LGSNA.	Es equivalente un sistema local cuando: -Se siguen los principios del artículo 36 de la LGSNA.
Alberto Pérez Dayán	-Equivalente no es copiar o reproducir literalmente -El modelo federal es un parámetro para que cada entidad desarrolle un sistema equivalente -No es inválida la norma porque ser integrante de carácter honorifico es una de las posiciones más dignificantes que puede tener alguien en servicio de su comunidad. Es un trabajo representativo.	Es equivalente un sistema local cuando: -Sus órganos tengan las funciones, atribuciones y características similares o equiparables a las del sistema general -La equivalencia solo debe entenderse de manera funcional
Franco González Salas	Este sistema no es equivalente por lo siguiente: -Tiene una integración distinta -No hay libertad de configuración legislativa para los Estados absoluta, está condicionada por lo que la Constitución y las Leyes Generales señalan	Es equivalente un sistema local cuando: -Se sigue lo establecido expresamente en la Constitución y las Leyes Generales

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anexo 8: Diferencias entre sanciones administrativas y penales.

Sanciones administrativas	Sanciones penales
-Sanciona y corrige el incumplimiento de deberes y obligaciones	-Sanciona conductas descritas en un tipo que lesionan bienes jurídicos y que tienen que ser sancionadas
-Propósito más amplio, por eso son distintas en su naturaleza a las penales	
-Configuración de deberes y obligaciones *Relevante: determinar si se incumplieron -No hay culpabilidad (por eso se puede sancionar a personas morales-empresas) -Empresas: carecen de corporalidad, de culpabilidad, de conocer y querer	-Tipicidad -Culpabilidad: propia de las condiciones biológicas del SH, querer, pensar que quieres cometer conducta intencionalmente
-Estándar de prueba: se habla de “más allá de la duda razonable”, en este caso, la racionalidad es distinta, no hay esa gravedad, es una herramienta de primera razón o de primera oportunidad, no de ultima ratio, como el derecho penal. Valorar evidencias en atención a si se cumplió o no una obligación del particular o del SP	-Más exigente, porque las conductas tienen una gravedad que amerita pena de prisión, mayor evidencia ante la posible lesión de la libertad, el garantismo exige mayor exigencia, de última ratio

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Modificaciones del SNA en materia administrativa y penal.

Modificaciones del SNA en materia administrativa

Antes	Después
LFRASP: -Lista poco clara de las obligaciones que los SP debían cumplir	LGRA: -Se establece un listado de las faltas no graves
-No existía diferencia entre faltas graves y no graves	-Clasifica los actos que constituyen faltas administrativas graves de los SP y de los particulares vinculados a éstos
-No se contemplaban las faltas cometidas por particulares	-Sanciones para las faltas cometidas por particulares

Modificaciones del SNA en materia penal (CPF)

Antes	Después
-Título Décimo denominado “Delitos cometidos por servidores públicos”	-Título Décimo denominado “Delitos cometidos por hechos de corrupción”
-Penas por corrupción aparentemente laxas, las de destitución e inhabilitación variaban de acuerdo al delito que se tratara.	-Endurecieron las penas, siendo mayores las sanciones para los funcionarios de alto nivel del Gobierno federal legisladores y empresarios que incurran en actos de corrupción. -Se contempla imponer la destitución o inhabilitación a todos los servidores públicos de manera adicional a las sanciones que se les impongan por comisión de delitos de corrupción. -Se contempla la inhabilitación para desempeñar un cargo público, participar en adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, construcción de Obras Públicas u otorgamiento de concesiones para los particulares responsables de hechos de corrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Fuentes consultadas:

Aldana, Maximino, *Redes Complejas: Estructura, Dinámica y Evolución,* México, UNAM, 2011.

Ávila, Alfredo, *MOOC Corrupción,* México, COLMEX, 2018.

Ávila, Alfredo, *MOOC Corrupción,* México, COLMEX, 2018.

Betanzos, Eber. *Reforma en materia de combate a la corrupción,* México, FCE, 2017

Camarena, Salvador, "¿Por qué se cayó mi edificio?, *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad,* 2018, https://miedificio.contralacorrupcion.mx/#

Casar, María, *Anatomía de la corrupción,* 2a. ed., México, MCCI, 2016.

Casar, María, *Anatomía de la corrupción,* México, CIDE, 2015.

Chavarría, Marcela, *¿Cómo formular un proyecto de tesis?,* México, Trillas, 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cossío, José. *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones.* FCE, 2018.

García, Eloy, "Istorie Fiorentine de Maquiavelo: una primera definición moderna de corrupción"*, Teoría y realidad constitucional,* España, núm. 25, primer semestre 2010, pp. 57-67.

IMCO, *"Ruta de implementación para los Sistemas Locales Anticorrupción",* México, IMCO

Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), *INEGI*, 2018, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf.

Informe del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Lascoumes, Pierre, *Corrupciones, El poder frente a la ética,* España, Bellaterra, 2000.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Lim, Nicholas, "La experiencia de Singapur en la lucha contra la corrupción", *Corrupción, el mal que enfrentó Singapur para ser un país exitoso,* 2019.

Lomnitz, Claudio, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México,* México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p.7

Luna Pla, *MOOC Anticorrupción. Introducción a conceptos y perspectiva práctica, del Observatorio de la Corrupción e Impunidad,* México, UNAM, 2019.

Mejía, Raúl y Rojas, Laura. *Federalismo(s) El rompecabezas actual,* México, FCE, 2018.

Nájar, Alberto, "Sismo 2017 en México: las lecciones no aprendidas que dejó el terremoto del 19 de septiembre, *BBC Mundo,* 19 de septiembre de 2018, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45544734.

Nieto, Fernando, *MOOC "Corrupción",* México, COLMEX, 2018.

Peralta, Adriana, *Compliance en México,* México, Aqua Ediciones, 2018.

Ponce, Alejandro y Solís, Leslie, *Índice de Estado de Derecho,* México, WJP, 2020.

Pring, Coralie y Vrushi, Jon, *Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019,* Transparencia Internacional, 2019.

Programa de Trabajo Anual 2020, del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-23-89.pdf

Resumen del Seguimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción, SNA, https://sna.org.mx/sistemaslocales/

Rodríguez, Jaime, "Finlandia: un modelo ético contra la corrupción", *Espacios públicos,* México, núm. 49, 2017, https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67656393008/html/index.html

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Roldán, José, *MOOC Sistema Nacional Anticorrupción: El Nuevo Régimen de Responsabilidades Administrativas y Penales Vinculadas a Hechos de Corrupción,* México, CIDE, 2019.

Segundo Informe de Actividades 2019 de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Sexta Sesión Ordinaria Comisión Ejecutiva SESEA

Transparencia Mexicana, "México detiene la caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana", *Transparencia Mexicana,* 2020, https://www.tm.org.mx/ipc2019/.

Zalpa, Genaro, *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México,* México, Nostra Ediciones-UAA, 2013.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS