



# Caja de Cristal

Publicación Cuatrimestral de Transparencia y Acceso a la Información



## Contenido

### La Industria a favor de combatir la Corrupción en Jalisco

*Daniel Curiel Rodríguez y  
José Alfredo Ceja Rodríguez*

6

### Un sistema anticorrupción todo por hacerse... en el que Jalisco podría marcar la diferencia

*Jesús Ibarra Cárdenas*

14

### Desafíos y Oportunidades Institucionales del Sistema Nacional Anticorrupción en México

*Freddy Mariñez Navarro y  
Nayeli Hernández Vázquez*

29

### La gobernanza en la creación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco

*Gilberto Tinajero Díaz y  
Francisco Javier Lozano Martínez*

44

### El Municipio en la encrucijada del Sistema Nacional Anticorrupción

*José Rubén Alonso González*

52

### Naturaleza y Atribuciones de la Comisión de Selección y la Primera Decisión del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

*Alfonso Hernández Godínez y  
Mario Alberto Beas Rosales*

68

CAJA DE CRISTAL, Año 3, No. 6, septiembre - diciembre 2017, es una publicación cuatrimestral editada por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. Avenida Ignacio L. Vallarta No. 1312, Col. Americana, Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44160, Tel. (33) 3630-5745, [www.itei.org.mx](http://www.itei.org.mx), [cajadecristal@itei.org.mx](mailto:cajadecristal@itei.org.mx). Editor responsable: Alfonso Hernández Godínez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2015-021317332800-102, ISSN: 2448-5098, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derechos de Autor. Impresa por LIBROS EN DEMANDA, S. DE R.L. DE C.V. Av. Periférico Nte. No. 940, Lomas de Zapopan, Zapopan, Jalisco. C.P. 45130., Guadalajara, Jalisco, México. Este número se terminó de imprimir en noviembre de 2017. Primera edición con un tiraje de 850 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

## Presentación

Ética, legalidad, gobernabilidad, participación ciudadana, control, fiscalización, responsabilidad y otros tantos vocablos se representan cuando mencionamos el término corrupción. Se puede revisar como un proceso complejo o aislado, como estrategia o cálculo, como un problema normativo de interpretación y observancia de la ley, presente por acción u omisión para favorecer intereses particulares. Prácticas que al encontrarse en las estructuras administrativas y dentro del cumplimiento de un procedimiento, se han reconocido como parte de la debilidad institucional en materia administrativa o punitiva.

Con las reformas y disposiciones dictadas por el Congreso de la Unión en materia de combate a la corrupción se determinan plenamente las funciones de cada uno de los órganos institucionales, así como los procedimientos de responsabilidad y las sanciones que se aplican para abatir la impunidad y enfrentar la corrupción. Fortalecer los procesos de prevención, detección, procuración (investigación) e impartición (sanción) de justicia. Implica, a través de acciones puntuales la garantía de que se va a cumplir con las ambiciosas metas de las mencionadas reformas.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno, se cristaliza gracias a la suma de los esfuerzos de múltiples actores de la sociedad civil, la academia, el sector privado y los mismos legisladores, preocupados por establecer acciones concretas a nivel federal y local. El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) como subsistema consolidado y autónomo, se establece como eje central del SNA, con el compromiso de coadyuvar en la estrategia anticorrupción.

En el ámbito local para el estado de Jalisco, se vislumbra con beneplácito los esfuerzos realizados por el gobierno estatal, legisladores, representación de los municipios, organismos autónomos, las instituciones educativas, el sector privado a través de la representación de los diversos grupos empresariales y entes de la sociedad civil, la estrecha coordinación y comunicación para concretar acciones específicas para combatir la corrupción en esta demarcación. La reforma constitucional local anticorrupción y la armonización de la legislación es una tarea colectiva que se ha fortalecido con la inclusión plural de perspectivas, en pleno ejercicio de la gobernanza democrática.

Más allá de considerarse un tema vigente, el combate a la corrupción es un ejercicio integral, que debe enmarcarse en el Estado de Derecho, con un marco regulatorio efectivo y con agentes institucionales fortalecidos, autónomos y con alta eficacia, en donde el gobierno abierto sea garante de la máxima transparencia y rendición de cuentas. Con los primeros esfuerzos, se han edificado los pilares esenciales; ahora la construcción puntual nos toca a todos como sociedad en conjunto con las instituciones que nos representan, para crear ese marco de confianza, credibilidad y pleno apego a la legalidad que demanda de manera urgente nuestro país.

**María Teresa Brito Serrano**  
Contralora del Estado de Jalisco

### **Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco**

**Cynthia Patricia Cantero Pacheco**  
Comisionada Presidente del Pleno

**Salvador Romero Espinosa**  
Comisionado Ciudadano

**Pedro Antonio Rosas Hernández**  
Comisionado Ciudadano

**Miguel Ángel Hernández Velázquez**  
Secretario Ejecutivo

**Claudia Patricia Artega Arróniz**  
Coordinadora General de Planeación  
y Proyectos Estratégicos

**Juan Carlos Campos Herrera**  
Coordinador General de Archivo,  
Sustanciación de Procesos y Unidad  
de Transparencia

**Rocio Hernández Guerrero**  
Directora Jurídica

**Tanya Damara Ascencio Díaz**  
Directora de Vinculación y Difusión

**Gricelda Pérez Nuño**  
Director de Administración

**Manuel Rojas Munguía**  
Director del Centro de Estudios  
Superiores de la Información Pública  
y Protección de Datos Personales

**Alfonso Hernández Godínez**  
Director de Investigación y  
Evaluación

**Ricardo Alfonso De Alba Moreno**  
Director de Protección de Datos  
Personales

### **Revista Caja de Cristal**

#### **Encargados del sexto número**

**Alfonso Hernández Godínez**  
Director de Investigación y  
Evaluación

**Mario Alberto Beas Rosales**  
Encargado de Investigación

**Víctor Manuel Saavedra Salazar**  
Coordinador de Educación Continua

**Francisco García Gallegos**  
Coordinación de Difusión e Imagen

**Andrés Martínez Flores**  
Fotografía de portada

### **Consejo Editorial**

**Augusto Chacón Benavides**  
**Jesús Gómez Fregoso**  
**Gabriel Torres Espinoza**  
**Luis Miguel González**  
**Ricardo Duarte Méndez**

## **Introducción al sexto número de la Revista Caja de Cristal**

Antes que todo, quiero agradecer a mi Amiga María Teresa Brito Serrano, Contralora del Estado de Jalisco, que uniendo esfuerzos con el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), se creó la coedición de este sexto número de la Revista Caja de Cristal.

Fue desde las primeras charlas que tuvimos durante los trabajos de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, que se fue vislumbrando la idea de realizar un número de Caja de Cristal destinado al Sistema Nacional y Local Anticorrupción.

En esta edición, Daniel Curiel y José Alfredo Ceja nos mencionan el papel que la Industria juega para combatir la Corrupción en México, como el diseño de organismos vigilantes, y sin duda la trascendencia que en el Estado de Jalisco tendrá trabajando junto con el Gobierno.

Jesús Ibarra, propone generar al lector una comprensión del Sistema Anticorrupción en México, partiendo de cinco etapas, y en cada una de ellas haciendo una comparación del Sistema Nacional Anticorrupción con el Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, desde el tema de sus capacidades institucionales.

Bajo la perspectiva de Freddy Mariñez y Nayeli Hernández, el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción en México, servirá de modelo para otros países; además del vínculo con la sociedad civil y actores no gubernamentales legitimaran su actuación.

Gilberto Tinajero y Francisco Javier Lozano, pretenden hacer reflexionar al lector sobre los principios teóricos de gobernanza, ética y diseño institucional que pueden ser observados con el trabajo realizado en Jalisco con la conformación y operación de la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción.

Para José Rubén Alonso, el reto institucional y funcional en el diseño y configuración de los Sistemas Locales Anticorrupción, implica creatividad en la generación de la normatividad debido a la asimetría que existe entre las Administraciones Públicas Municipales.

Finalmente, Alfonso Hernández y Mario Alberto Beas, señalan la trascendencia de la participación ciudadana en el modelo del Sistema Nacional y Estatal en materia Anticorrupción, apostando así que los políticos puedan estar al margen en algunos de los momentos importantes del engranaje de los Sistemas.

**Cynthia Patricia Cantero Pacheco**

Comisionada Presidenta del ITEI



**DOCUMENTA  
DENUNCIA  
CASTIGA**

PROTOCOLO

**409**

[WWW.PROTOCOLO409.MX](http://WWW.PROTOCOLO409.MX)



## La Industria a favor de combatir la Corrupción en Jalisco

**Daniel Curiel Rodríguez**

*Coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ)*

**José Alfredo Ceja Rodríguez**

*Consultor de Análisis y Estrategia Política en el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ)*

### Resumen

La corrupción e impunidad son problemas que afecta gravemente a México, los cuales involucran tanto la intervención de algún actor gubernamental como a la ciudadanía. En este sentido la Industria a nivel nacional ha trabajado desde diversos ámbitos, como el diseño de organismos vigilantes para buscar erradicar estos problemas. Y en Jalisco, los empresarios no seremos actores pasivos puesto que la máxima vigilancia, compromiso y responsabilidad como ejes rectores que rijan a nuestras acciones en conjunto para llegar a posicionarnos como un Estado libre de corrupción.

### PALABRAS CLAVES:

Industria, Corrupción, Impunidad, Sistema Nacional Anticorrupción, Sociedad civil

## Introducción

Mucho se ha hablado en los últimos años, pero sobre todo en los últimos meses, sobre la corrupción e impunidad que afecta a nuestro país, llegando a ver el tema como un problema económico, político, pero también social, pues involucra la participación de la ciudadanía. La corrupción no solamente se da por la intervención de algún actor gubernamental para recibir algún beneficio económico, sino también con la participación de particulares y ciudadanos en general que ofrecen o acceden a dar algún beneficio a cambio de violar o flexibilizar la ley, por lo que debe ser una tarea conjunta el trabajar para erradicarla del contexto en el que vivimos.

Hoy en día la corrupción está inmersa en cualquier ámbito y en todas las esferas sociales, por eso es responsabilidad de todos no permitir estas prácticas. En primer término, el gobierno debe garantizar las condiciones para que cada vez sea más complicado que se lleven a cabo de manera usual. Hay avances en los instrumentos normativos, institucionales y reglamentarios, en los cuales los senadores y diputados han trabajado en los últimos años, pero el gran reto está en la implementación de estas normas. De nada servirá el trabajo legislativo tanto federal como local en el ámbito anticorrupción si en su implementación existen fallas, mucho dependerá de la forma en cómo se adecúe la legislación.

Para el cumplimiento y ejecución de las políticas y programas anticorrupción, se deberá trabajar de la mano con las instancias gubernamentales de los diferentes niveles y órganos administrativos, así como instituciones no gubernamentales y educativas, empresas y en general, toda la sociedad para alcanzar a plenitud el combate férreo al complejo fenómeno que representa la corrupción. No podemos olvidar que desde hace algunos años en México se ha venido trabajando en el Sistema Nacional Anticorrupción, que cristaliza su mayor esfuerzo con la reforma constitucional en mayo de 2015, considerando que es idóneo por las condiciones actuales del país, donde la corrupción rebasa y trastoca todos los órdenes de gobierno y las esferas de la sociedad.

## La corrupción, un problema de múltiples costos

De acuerdo a los resultados de las encuestas realizadas por Edelman Trust Barometer (2017), la corrupción es la principal preocupación que se ha convertido en un gran temor para los ciudadanos a nivel internacional, con un 69% de menciones, al determinar que este acto compromete la seguridad y obstaculizar los cambios necesarios para resolver problemas más estructurales. Problemas como la globalización, erosión de los valores sociales o la migración (con 62, 56 y 55% de menciones, respectivamente) quedan en segundo, tercer y cuarto lugar; lo cual nos da una idea del severo problema social y de la implicación de estos actos fuera de la ley, en donde se agrupan los sobornos, malversación de los bienes públicos, el uso de información de manera asimétrica o con abuso de poder, entre otros tantos.

Para darnos una idea de lo que nos cuesta la corrupción como ciudadanos, en el 2015 el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) realizaron un estudio llamado "México: Anatomía de la Corrupción": Esta investigación encabezada por María Amparo Casar, arrojaron algunos de los datos que llaman la atención en cuanto a costos económicos, costos políticos y costos sociales; los cuales señalamos:

### A) Costos económicos:

- **Inversión** – Hasta 5% menor en países con mayor corrupción. *(FMI)*
- **Ingreso de las empresas** – Pérdida de 5% de las ventas anuales. *(Ernst & Young)*
- **Piratería** – Pérdida de 480 mil empleos al año. *(CEESP)*
- **Producto Interno Bruto** – 2% del PIB (WEF), 9% *(Banco de México, Banco Mundial y Forbes)*, 10% *(CEESP)*

## B) Costos políticos:

- **Insatisfacción con la democracia:**
  - Sólo 37% apoya a la democracia.
  - Sólo 27% se encuentra satisfecho con la democracia. (*Latinobarómetro 2013*)
- **Crisis de representación:**
  - 91% no confía en partidos políticos.
  - 83% no confía en legisladores.
  - 80% no confía en instituciones del sistema judicial. (*Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Mexicana*).

## C) Costos sociales:

- **Bienestar:** 14% del ingreso promedio anual de los hogares, destinado a pagos extraoficiales (*Transparencia Mexicana*).
- **Violencia:** Existe una correlación positiva entre corrupción y niveles de violencia (*Institute for Economics and Peace*).

Estos datos arrojan los costos de múltiples dimensiones que todos como sociedad debemos asumir, al ser partícipes de manera directa o indirecta en actos de corrupción. Esto demerita no solo la competitividad del país, sino también la misma construcción de sociedad. La facilidad de reaccionar favorablemente a prácticas y actos fuera de la ley, está estrechamente relacionado a un conjunto de actitudes, necesidades axiológicas y comportamientos que obstaculizan la cimentación de bases sólidas para crear comunidad, por lo cual se debe trabajar desde los puntos fundamentales para modificar y en su caso, nulificar estas malas prácticas.

Si bien no es un problema que solo se presente en la comunidad nacional, sí se encuentra entre las principales sociales que presentan este mal llamado corrupción. Para ver cómo se encuentra México de manera compara-

tiva, debemos de analizar la posición que tiene al exterior y cómo ven al país en materia de corrupción. Esta posición la podemos ver claramente en el Índice de Percepción de la Corrupción que publica Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana. De acuerdo al reporte publicado en enero de 2017, donde se describe que, en 2016 México retrocedió 28 lugares respecto al 2015, es decir, pasó del lugar 95 en 2015 al 123 en 2016 y lamentablemente la calificación obtenida fue de 30 sobre 100, considerando que 0 es una percepción de altos niveles de corrupción y 100 son bajos niveles de corrupción.

Esto nos muestra que estamos ante un severo problema, y de manera clara nos indica que las cosas en México no están bien y todos debemos trabajar de manera urgente y contundente para mejorar. Dentro de este estudio algunos de los datos destacados son:

- Ninguno de los 176 países obtuvo una calificación perfecta.
- Más de dos tercios de las naciones examinadas se encuentran por debajo de la media de la escala que se utilizó para medir la percepción de la corrupción.
- La calificación promedio de todos los países fue de 43, lo cual indica un alto grado de percepción de corrupción alrededor del mundo.
- El top 10 está conformado por los mismos países que el año pasado, únicamente con ligeras variaciones. Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia ocupan los tres primeros lugares. Le siguen Suecia, Suiza, Noruega, Singapur, Países Bajos, Canadá y Alemania.
- México obtuvo la misma calificación que naciones como Honduras, Laos, Moldova, Paraguay y Sierra Leona.
- Nuestro país obtuvo la peor puntuación de los 35 países miembro de la OCDE, cuyo promedio es de 69 sobre 100.

- Los países con peor desempeño son Somalia, Sudán del Sur y Corea del Norte.
- En el continente americano, el país con la mejor puntuación es Canadá (82), seguido de Estados Unidos (74) y Uruguay (71), mientras que la más baja la obtiene Venezuela (17).
- De los países latinoamericanos, destacan con buenas puntuaciones Uruguay, Chile y Costa Rica (21, 24 y 41 lugares respectivamente, en el ranking de la corrupción, 2016).

Sin duda alguna, todos estos datos nos ayudan a darnos cuenta de cómo está México posicionado en materia de corrupción, problema que viene acompañado por la impunidad y la falta de transparencia, que “ha dañado nuestra democracia, lastrado nuestra economía, profundizado la desigualdad social, incrementado la violencia y minado la confianza en las instituciones” (Senado, 2016). Sin embargo, de manera paradójica, “México está dentro de las primeras 20 economías del mundo y dentro de los países con servidores públicos más corruptos” (Casar, 2016, p. 16). Para llegar a ser verdaderamente competitivos, a México le llevaría, de acuerdo al mismo reporte, 40 años para dejar el último lugar en el grupo de la OCDE.

Sarquis (2008) menciona como hipótesis que, a mayor desarrollo de los países, hay una mayor facilidad de someterse a la ley y vivir en un contexto de legalidad, a diferencia de los ciudadanos de países en desarrollo, “a quienes el concepto mismo de legalidad ofrece claros obstáculos que dificultan su aceptación y, por ende, su aplicación” (p. 3). En este sentido, a través de la integración de voluntades, se podrán tomar medidas para erradicar estas prácticas.

## Combate a la corrupción, tarea conjunta

La OCDE (2017) determina que la corrupción dificulta tanto la productividad de los sectores públicos como privados, perpetúa la desigualdad y la pobreza, afectando el bienestar y la distribución de los ingresos y socavando las oportunidades de participar por igual en la vida social, económica y política. La misma OCDE estipula que la integridad es esencial para construir instituciones fuertes y crear confianza en los ciudadanos de que el gobierno está trabajando en el interés de todos y no solo para una élite o grupo de ciudadanos privilegiados. Se reconoce que la corrupción polariza y reduce la confianza en las instituciones, pero también ahonda las oportunidades de participación.

Así pues, la OCDE (2017) asume que la integridad no es solo una cuestión moral, sino que también implica hacer más productivas las economías, los sectores públicos más eficientes, las sociedades y las economías más inclusivas; el mismo organismo menciona que el reto está en restaurar la confianza no solo en el gobierno, sino en las instituciones públicas en general, en el sector productivo (empresariado), en los bancos y todas las corporaciones, por lo que hoy en día se reconoce el esfuerzo que han realizado los tres poderes de gobierno para poder implementar el Sistema Nacional Anticorrupción y con ello también la Fiscalía Anticorrupción, que en gran medida será la base de dicho sistema. Ahora bien, se debe garantizar que la figura que quede al frente de dicha Fiscalía sea alguien con una carrera destacada y amplio conocimiento de los temas en mención, porque de ser una figura política más que se pueda utilizar como instrumento político o electoral, de nada servirá el esfuerzo realizado en materia legislativa.

Dentro de este Sistema Nacional Anticorrupción y en caso de que el Fiscal Anticorrupción sea un personaje político conocido, el Comité de Participación Ciudadana jugará un papel clave en la toma de decisiones, ya que tendrá la responsabilidad de vincular al Sistema con las organizaciones de la sociedad civil, academia y grupos ciudadanos, así como acceder sin ninguna restricción a la información que genere el Sistema Nacional Anticorrupción, para hacer su labor de seguimiento sobre la política anticorrupción.

De igual manera, será interesante ver los proyectos de coordinación interinstitucional que podrá proponer en materia de fiscalización, control de recursos públicos, prevención y disuasión de faltas administrativas, un punto que llama la atención es que sus recomendaciones no serán de carácter vinculante pero tendrán la tarea de diseñar la política nacional en la materia, así como la evaluación y monitoreo periódico (artículo 9 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, DOF 18/07/2016).

La preparación, vínculo y compromiso social más que político, debe destacar en los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, por lo cual fue del agrado de todas las esferas sociales el nombramiento como primera presidenta de dicho Comité, la Dra. Jacqueline Peschard Mariscal, quien tiene un amplio conocimiento del tema, experiencia probada pero sobre todo una calidad y sentido ético inigualable. Estos mismos pasos son los que se deben dar en cada una de las entidades federativas, al formar de manera particular los sistemas estatales con este mismo fin. Para el caso de Jalisco, se deben buscar integrantes destacados en materia anticorrupción. Académicos y ciudadanos con amplia preparación deben ser tomados en cuenta y no limitarnos a actores políticos conocidos.

Jalisco debe ser un estado ejemplar en materia anticorrupción y contar con las figuras necesarias que se complementen entre sí para un mejor funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, en primer término, consolidar el Sistema y proponer un Comité de Participación Ciudadana conformado de manera plural, pero sobre todo contar con un(a) Fiscal Anticorrupción ejemplar, para cumplir con los principios de inclusión democrática y certeza que exigimos todos en la sociedad.

Los industriales de Jalisco por medio del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco estamos listos para sumar en este tema y comprometidos con la necesidad de mejoras, de igual manera todos los organismos empresariales del estado tenemos la convicción de buscar erradicar la corrupción en el estado. Los costos de transacción para evadir alguna norma o acción administrativa obligatoria, genera ineficiencia y en ocasiones coarta las propias inversiones que pudieran hacerse en materia económica o social y por consecuencia, el propio creci-

miento del país. Con esto, se reconoce que también al empresariado le afecta la corrupción pero también a toda la sociedad.

Casar (2016) menciona como preocupante que “los principales competidores económicos de México muestren mejor desempeño en el combate a la corrupción, ya que esto puede convertirse en un factor decisivo al momento de intentar atraer inversión extranjera. Incluso en América Latina, las comparaciones entre países evidencian el retraso mexicano” (p. 16). Con esto, se reconoce que además de señalar y tomar medidas administrativas para el corrompido, también se deben implementar acciones específicas para el corrupto, ese que a través de múltiples conductas incita a que prevalezcan estas prácticas insanas.

En el mismo reporte presentado por el IMCO y el CIDE (Casar, 2015 y 2016) muestran que las empresas también cuentan con un problema grave de corrupción, por ejemplo:

- El 44% de las empresas en México reconocieron haber pagado un soborno, esto nos ubica solo por debajo de Rusia.
- El 75% de los pagos extraoficiales que hacen las empresas mexicanas se utiliza para agilizar trámites y obtener licencias y permisos, seguidos de un 21%: impedir abuso de autoridad, 16%: ganar contratos y 11%: participar en licitaciones.
- Una tercera parte de estos pagos se entregan a dependencias municipales.

Se reconoce por el mismo empresariado que, las principales consecuencias de no acceder a la corrupción son (de acuerdo a la Encuesta de Fraude y Corrupción en México, citado por Casar, 2016):

- Trámites más lentos (47%);
- Multas injustificadas (27%);
- Pérdida de contratos (21%);

- Aumento de costos de operación (21%), y
- Falta de vigilancia e inseguridad (7%).

Es por ello que los industriales a nivel nacional, con el liderazgo de Manuel Herrera Vega, presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) ha propuesto la creación de una Contraloría Social Empresarial, que tendrá el siguiente objetivo: “Fomentar la transparencia y equidad en las contrataciones públicas, impulsando así el desarrollo del sector empresarial y generando a su vez, la eficiencia del gasto público”.

Como lo enuncia Sergio Alberto Martín Esquivel, presidente de la Comisión de Compras de Gobierno y Abasto de CONCAMIN, para la creación de esta Contraloría, se parte del hecho que:

*[...]el control público interno tradicional no ha sido capaz de superar y contrarrestar las implicaciones de ciertos factores, como las prácticas irregulares y actos de corrupción, la recurrencia excesiva de las instituciones a supuestos de excepción en las licitaciones públicas, deficiente regulación jurídica y negligente aplicación de la misma, propiciando vacíos de justicia en este ámbito, falta de disponibilidad de la información por su dispersión en diferentes fuentes y nulos criterios de homologación que faciliten su consulta. ([http://concamin.mx/?concamin\\_actividades=contraloria-social-empresarial](http://concamin.mx/?concamin_actividades=contraloria-social-empresarial))*

Con este proyecto, se pretende marcar un parteaguas en las relaciones entre la industria y el gobierno, que permitan una mayor transparencia, máxima publicidad y por supuesto, eficientar la administración por ambas partes. Se pretende que funja como un observatorio permanente, que tienda erigirse como un frente ciudadano de control interno público. Para esto, contempla seis ejes rectores que de manera integral, fomentarán el enlace y vinculación efectiva entre los agentes públicos y privados para la implementación de mejores prácticas en los procedimientos de contratación, generando beneficios recíprocos a

través de la prestación de los siguientes servicios:

- 1) Herramientas de minería de datos.
- 2) Análisis de información de contrataciones públicas.
- 3) Vinculación con el sector público.
- 4) Consultoría y mejores prácticas.
- 5) Formación y capacitación especializada.
- 6) Mentoría a emprendedores.

Gran empresa se ha enunciado en este marco del combate a la corrupción, que de manera transversal pretende colaborar en el Sistema Nacional y por supuesto, cada una de las vertientes a nivel estatal, en el ámbito de lo local hasta donde las múltiples directrices y esfuerzos conjuntos lo permitan.

## Consideraciones finales

Uno de las esferas sociales más relevantes la comprende el empresariado, quienes conocen y reconocen como una realidad imperativa, la corrupción en México. Si bien a nivel nacional se han hecho relevantes anuncios y diseños de organismos vigilantes pero también acompañantes en la lucha anticorrupción, los industriales en Jalisco también podemos trabajar de la mano del Gobierno Estatal en la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción. Participaremos activamente en la erradicación de este problema, esperando que en un corto plazo se consolide en Jalisco este instrumento que tanta falta nos hace, pero sin duda, que sea un instrumento que tenga las facultades y las herramientas para poder sancionar actos de corrupción y no sea solamente un ente más que no pueda tomar decisiones libremente. Se exhorta a la autonomía administrativa del órgano así como la no partidización.

Tal cómo lo dijo el Presidente Herrera Vega de la CONCAMIN en febrero de 2017, en el marco del anuncio de la creación de la Contraloría Social Empresarial: *“Los industriales no queremos ni podemos ser cómplices: la industria que participa con el sector público debe ser eficiente y tener una finalidad económica, pero también un componente social. Nuestro compromiso con México es integral, y servir con eficiencia las necesidades del sector público debe servir a todos los mexicanos”*; este mismo compromiso lo compartimos en la Cámara de Industriales Jalisco, reivindicando el papel del empresariado y de los industriales en la construcción y crecimiento eficiente y saludable en los ámbitos económico, social y político de México y de manera particular, en el estado de jalisco.

La ciudadanía hoy en día está cansada de la corrupción y la impunidad, de la cual es parte de forma directa e indirecta, pero hay un reconocimiento de la participación de todos, que ha llevado a un descontento generalizado, pero también a ser parte de las medidas para erradicar estas conductas. Se exigen acciones concretas, es decir, que el gobierno castigue a los corruptos, pues muchos han sido los casos que hemos escuchado, pero pocos han sido los casos en los que vemos que se está pagando por el delito de corrupción y cuántos casos hemos visto que quedan impunes.

Jalisco ha destacado por el amplio crecimiento económico industrial, agroindustrial, turístico y de servicios, con productos emblemáticos con reconocimiento a nivel internacional, por lo cual también debe encabezar estos primeros lugares en los esfuerzos conjuntos por erradicar cuestiones tan corrosivas como la corrupción, que concierne a todos como sociedad. Colaboramos de manera conjunta en este gran esfuerzo para destacar como una entidad libre de corrupción, con gran crecimiento económico, más equitativo y con amplias oportunidades de desarrollo económico, político y social.

La máxima vigilancia, compromiso y responsabilidad deberán ser los ejes rectores que rijan a nuestras acciones en conjunto para llegar a posicionar a Jalisco como un estado libre de corrupción. Empresarios, particulares y actores gubernamentales del poder ejecutivo legislativo y judicial, así como líderes sociales y académicos, de manera colectiva debemos reunir esfuerzos con amplio sentido social para defender estos principios de integridad y cero tolerancia a la corrupción.

Es hora de que en Jalisco se trabaje de manera seria y decidida en este tipo de acciones, pero principalmente el Poder Legislativo debe preocuparse y ocuparse por realizar de manera seria su trabajo, legislar por los jaliscienses y así ayudar para generar las condiciones que la ciudadanía se merece, esto es un primer paso. Jalisco necesita un Sistema Estatal Anticorrupción fuerte para que se pueda cumplir con el segundo paso y el más importante que nos toca a todos, CUMPLIR LA LEY.

## Referencias bibliográficas

Casar, M. A. (2015). *México: anatomía de la corrupción*. CIDE e IMCO.

Casar, M. A. (2016). *México: anatomía de la corrupción. Segunda edición, corregida y aumentada*. CIDE e IMCO.

Edelman (2017). Edelman Trust Barometer. Global Report. Revisado el 30 de marzo de 2017 en <http://www.edelman.com/global-results/>

OCDE (2017). Public Integrity. A strategy against corruption. Revisado el 1 de abril de 2017 en <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

Sarquis, D. (2008). Raíces históricas del problema de la corrupción en México. Revista *Razón y Palabra*. Vol 13, num 62. ITESM, Estado de México.

Senado de la República Mexicana (2016). *Borrador de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*.  
<http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/MMH.pdf>

**Daniel**

**Curiel Rodríguez**

Licenciado en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, Coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ)

**José Alfredo**

**Ceja Rodríguez**

Maestro en Comunicación Estratégica por la Universidad Panamericana, campus Guadalajara. Consultor de Análisis y Estrategia Política en el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ)



## Un sistema anticorrupción todo por hacerse... en el que Jalisco podría marcar la diferencia

Jesús Ibarra Cárdenas

*Profesor - investigador del ITESO*

### Resumen

El trabajo propone un esquema de comprensión del sistema anticorrupción en México centrado en cinco etapas: 1) control interno; 2) fiscalización o control externo; 3) investigación; 4) sanción; y 5) coordinación. Entorno a cada una de ellas se comparan los alcances y limitaciones del sistema anticorrupción en Jalisco respecto del Sistema nacional, específicamente en sus capacidades institucionales para lograr los objetivos que promete: prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Especialmente, se destacan las alternativas en las que Jalisco podría destacar cualitativamente en la construcción del modelo.

### PALABRAS CLAVES:

Sistema Anticorrupción, Virtudes públicas, Interés común, Rendición de cuentas, Capacidades institucionales

### Introducción

La corrupción es la manifestación más clara de la debilidad de las instituciones, es síntoma de la baja calidad de un Estado de Derecho, específica-

mente de la ausencia de integridad de la vida en común, de la ausencia de virtudes públicas. En 2016, el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, situó a México en el lugar número 20 de los países más corruptos de América Latina y el 123 a escala global al igual que Honduras, Laos, Moldova, Paraguay y Sierra Leona. México es el país que se percibe más corrupto de los 35 países de la OCDE y es uno de los cuatro países que cayó más posiciones en la tabla mundial, en 2015 tuvo el lugar número 95 y en 2016 el lugar 123; 28 posiciones abajo.

El diseño e implementación de mecanismos de combate a la corrupción en México ha entrado en un momento decisivo porque se juega, en la arena política, la capacidad del modelo para dificultar (sancionar y evitar) la impunidad. Luego de la reforma al artículo 113 de la Constitución general, en mayo de 2015, los tres órdenes de gobierno debaten los alcances que tendrán las instituciones y las disposiciones normativas para lograr los objetivos del SNA: prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción. En lo que sigue, se analiza el SNA con especial referencia al sistema local parcialmente constituido en Jalisco.

## El diseño del “sistema” contra la corrupción

El SNA es una instancia de coordinación de autoridades (de todos los órdenes de gobierno) responsables de combatir la corrupción y de fiscalizar los recursos públicos. El Comité Coordinador del sistema agrupa a seis autoridades<sup>1</sup> y a un Consejo Ciudadano quien lo preside. Ahora bien, explicar un sistema a partir de la descripción de las piezas que lo integran es la peor manera de entender sus procesos y consecuencias. Esto ha ocurrido en nuestro país; en vez de partir de los objetivos del SNA y de su potencial para combatir el problema de raíz, las explicaciones giran en torno a las autoridades que participan en él y cómo las regula el marco normativo. Visto

así, la comprensión, como sistema, es imposible; supone una complejidad innecesaria que multiplica nombres de instituciones, autoridades, órganos autónomos, entes privados, legislación y, todo ello, además, en el orden nacional y en el local.

Una manera de evitar la confusión es explicar al SNA a partir de los procesos y fines que lo constituyen y, en este sentido, siguiendo los objetivos que marca la Constitución (artículo 113) y la Ley General del Sistema Nacional (artículo 1) resulta de utilidad separar en cinco fases de operación su funcionamiento: 1) control interno; 2) fiscalización o control externo; 3) investigación; 4) sanción; y 5) coordinación. El sistema será eficiente si, a lo largo de estas etapas, se logran descubrir faltas administrativas, hechos de corrupción y castigar a los responsables, solo si esto ocurre, entonces habrá incentivos reales para prevenir estas acciones, cumpliendo así con el mandato constitucional de prevenir, detectar y sancionar. Un interesante estudio publicado en 2012 (Banerjee, *et.al.*, 2012) señala que el fenómeno de la corrupción se encuentra relacionada directamente con la percepción de los ciudadanos de ser descubiertos y, sobre todo, sancionados.

Es importante mencionar que el SNA ya se encuentra vigente. No sólo por la reforma constitucional de 2015, sino porque a partir del 19 de julio de 2017 entraron en vigor varias leyes generales que le dotan de unidad y sentido. Es importante subrayar esto ya que la libertad de los Congresos locales para modificar el modelo ha quedado muy reducida; la configuración de los sistemas locales anticorrupción debe seguir las pautas ya establecidas en la legislación general y los cambios únicamente pueden ir en el sentido de extender obligaciones y prohibiciones según las preocupaciones de una región específica. En este sentido, las leyes generales son una excepción al artículo 124 (libertad de configuración legislativa local), su vocación es configurar un sistema normativo común que, desde luego puede ser ampliado, pero no reducido por las entidades federativas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Además del Consejo de Participación Ciudadana son seis las autoridades que participan: 1) Auditoría Superior de la Federación; 2) Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; 3) Secretaría de la Función Pública; 4) Tribunal Federal de Justicia Administrativa; 5) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; 6) Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>2</sup> En torno a este tema ver dos tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro: “Leyes Generales. Interpretación del artículo 133 constitucional” (SCJN, 2007), y “Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales” (SCJN, 2010).

## El control interno en el desempeño de funciones públicas

Esta etapa del sistema se ocupa del correcto desempeño de la función pública, principalmente en cuanto a la diligencia y lealtad que los servidores públicos deben, en su actuación, al interés común en el ejercicio de sus potestades. Aquí la corrupción se manifestaría por deslealtad a los principios o fines de su actividad, como afirma Isabel Lifante “...incumpliría su responsabilidad quien no actúa guiado por la defensa de los intereses públicos, sino por sus propios intereses o por otros intereses particulares” (Lifante, 2017). En este rubro el acento es preventivo y profesional, en consecuencia, las autoridades y la legislación involucrada les corresponde alinear incentivos que promuevan “buenas prácticas” en la gestión y administración de recursos públicos.

Dotar de valor al “interés común” no sólo tiene que ver con evitar que los funcionarios aprovechen para su vida privada los beneficios del cargo público, dos medidas contra los vicios públicos a los que se refiere Victoria Camps (1996) tendrían que ver, por una parte, con el establecimiento de un *servicio profesional de carrera* de la función pública que tenga como criterios efectivos de acceso y desarrollo profesional al mérito y a la capacidad. Por otra parte, con la *transparencia focalizada* tendiente a mostrar datos, procesos y decisiones en espacios favorables a la corrupción, como son contratos de gobierno, adquisiciones, el otorgamiento de permisos y licencias, entre otros. En la tabla 1 se muestra el comparativo de ambas medidas en los sistemas nacional y local de Jalisco.

**TABLA 1. CONTROL INTERNO**

Indicadores (Propiedades relevantes)	SNA			SLA (Jalisco)		
1. Servicio profesional de carrera			X		X	
2. Obligación para los servidores públicos de hacer pública la declaración patrimonial y de intereses.			X		X	
3. Presupuesto abierto y uso de tecnologías contra la corrupción en la gestión presupuestal.		X			X	

*Fuente: Elaboración propia. Los colores indican el grado de cumplimiento del indicador: el verde supone pleno cumplimiento, el amarillo cumplimiento insuficiente y el rojo incumplimiento.*

El Servicio profesional de carrera sigue siendo una promesa Jalisco, el uso de la nómina para pagar favores políticos o compromisos de campaña es posible con el marco institucional que se tiene en el Estado, particularmente escandalosa ha resultado esta práctica en el Poder Judicial.<sup>3</sup> Mención especial merece el indicador 3 de la tabla 1. Según el Índice de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (2015), México se encuentra en el grupo de países que provee información presupuestaria suficiente; no obstante, el problema es la calidad de los datos en cuanto a su capacidad para ser utilizados por la ciudadanía en la toma de decisiones cotidianas, como sería el identificar la mejor escuela pública o el ayuntamiento que logra mejores servicios públicos con el mismo presupuesto. Una ausencia significativa en esta etapa tiene que ver con las tecnologías la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, el esquema de contabilidad de cadena de bloques (*Blockchain*) permite realizar seguimientos de los pagos, el asegurar registros públicos y el facilitar los contratos inteligentes. Se trata de un registro digital común donde las transacciones se registran en forma pública, se actualizan en tiempo real y son inalterables. Esta tecnología podría colaborar de forma efectiva para resolver problemas relacionadas con empresas fantasmas, registros catastrales, evasión de impuestos o lavado de dinero.

<sup>3</sup> Sobre el tema ver: "Jueces por dedazo", *Revista Proceso*, febrero 28, 2015.

## La fiscalización o el control externo de los recursos públicos

La etapa de fiscalización pone el acento en la *rendición de cuentas*. Este concepto es una traducción aproximada de la palabra anglosajona *accountability*. Noción que “[...] incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios” (Schedler, 2008: 11). Así, las autoridades protagonistas en esta etapa son la Auditoría Superior de la Federación y las auditorías de los Estados.

Un primer punto a destacar es la importancia de la independencia y la imparcialidad como principios rectores de los cursos de acción de una auditoría. Para lograr esto, el sistema de nombramientos tendría que contemplar la participación de dos de los poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo) y la participación del Comité de participación ciudadana como un primer filtro en la selección. Esto no se logró ni en el orden federal ni en el local. En ambos el titular de la auditoría es nombrado por un periodo de ocho años y con la posibilidad de ser reelecto, esta última circunstancia además es favorable a la politización del nombramiento para el segundo periodo. La tabla 2 muestra el comparativo entre los modelos de auditoría nacional y el local.

**TABLA 2. FISCALIZACIÓN O CONTROL EXTERNO**

Indicadores (Propiedades relevantes)	SNA			SLA (Jalisco)		
1. Participación de ciudadanos y de dos Poderes en la designación de los titulares de la Auditoría Superior y auditores especiales.	X			X		
2. Periodo de nombramiento transexenal y sin reelección.		X			X	
3. Sindicatos, particulares, Universidades públicas, y partidos políticos vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción son sujetos del SA.			X			X
4. Se investigan de oficio denuncias ciudadanas y de medios de información.			X			X
5. Se elimina el principio de anualidad y posterioridad.			X			X
6. Son públicos los informes que rinde la Auditoría al Congreso			X			X
7. La Auditoría tiene facultades para denunciar irregularidades ante el TJA y ante la Fiscalía anticorrupción, sin intermediación del Congreso.			X			X

*Fuente: Elaboración propia. Los colores indican el grado de cumplimiento del indicador: el verde supone pleno cumplimiento, el amarillo cumplimiento insuficiente y el rojo incumplimiento.*

Más allá de la poca autonomía política que brinda el sistema nombramiento de los auditores, como se muestra en la tabla 2 hay buenas cuentas en el tema de fiscalización o control externo. Una propuesta para fortalecer la fiscalización sería la creación de un Observatorio del Gasto Público, similar al que existe en Brasil desde 2008 (*Observatório da Despesa Pública*) que lleva como objetivo de coadyuvar a detectar transacciones sospechosas y disuadir prácticas corruptas.



## Investigación sobre hechos de corrupción

Esta etapa es de las más deficientes del sistema nacional y donde Jalisco ha destacado positivamente. Los problemas tienen que ver con dos cuestiones: 1) la independencia política que requieren el nombramiento del Fiscal general y del Fiscal especializado contra hechos de corrupción y; 2) con la capacidad institucional para averiguar sobre este tipo de delitos. Sobre el primer punto, Jalisco incluyó en su reforma la disposición que señala “tomar en cuenta” —hubiera sido mejor indicar una obligación— las propuestas del Comité de Participación Social para el nombramiento del Fiscal especializado contra hechos de corrupción. En el orden nacional, el nombramiento de ambos fiscales se ha caracterizado por ser motivo de disputas políticas y, lamentablemente, de exclusión de la participación ciudadana y de la sociedad civil organizada.

Por su propia naturaleza los actos de corrupción son extremadamente difíciles de detectar; se trata de hechos que se desarrollan en la mayor opacidad y entre actores que, cuando menos uno de ellos goza de un poder que utiliza de forma indebida en su beneficio. Por ello, los sistemas de detección y seguimiento tienen que ser igual o más potentes que la capacidad de ocultarlos, la creación de unidades de análisis financiero y de control patrimonial son condición necesaria para lograrlo. Desde luego, el uso de figuras como el “levantamiento del velo societario” o la identificación de “ilícitos atípicos”,<sup>4</sup> son piezas estratégicas en el combate a la corrupción. En la tabla 3 se explican los detalles de los sistemas nacional y local en este rubro.

---

<sup>4</sup> Específicamente las figuras de *abuso de derecho*, *fraude de ley* y *desviación de poder* (Atienza y Ruiz Manero, 2006).

**TABLA 3. INVESTIGACIÓN SOBRE HECHOS DE CORRUPCIÓN**

Indicadores (Propiedades relevantes)	SNA			SLA (Jalisco)		
8. Participación de ciudadanos y de dos Poderes en la designación de los titulares de la Fiscalía General y del Fiscal anticorrupción	X					X
9. Periodo de nombramiento transexenal y sin reelección.			X			X
10. Facultad de superar el secreto bancario, fiduciario, fiscal o similares para obtener información para investigaciones.			X			X
11. Existencia de una unidad de Inteligencia financiera con peritos especializados		X		X		
12. Existencia de una unidad de Control patrimonial con peritos especializados	X			X		
13. Los delitos por hechos de corrupción no prescriben.	X			X		
14. Se encuentra separada la función de Investigación y procuración de justicia de la de seguridad pública.			X		X	

*Fuente: Elaboración propia. Los colores indican el grado de cumplimiento del indicador: el verde supone pleno cumplimiento, el amarillo cumplimiento insuficiente y el rojo incumplimiento.*

Una alternativa para dotar de legitimidad de origen a los nombramientos es el caso de Guatemala. Este país ha construido un modelo que merece la pena replicar. El Presidente de la República nombra al Fiscal General, no obstante, se encuentra limitado a elegir entre 6 candidatos propuestos y seleccionados por una “Comisión de postulación”, la cual se integra por el Presidente de la Corte Suprema, académicos de universidades, así como colegios de abogados y notarios.

## Sanciones ante faltas administrativas y hechos de corrupción

Otro rubro en construcción es la parte jurisdiccional, tanto en el ámbito administrativo como en el penal. En cuanto al primero es imprescindible que todos los poderes públicos se encuentren sujetos a las obligaciones y eventuales sanciones del Sistema Anticorrupción. Para ello, se tiene que otorgar competencias de control judicial de constitucionalidad al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a los tribunales administrativos en el ámbito local. Únicamente así, todos los actos de las autoridades del Estado podrán ser revisados para que cumplan con los principios que marca la Constitución General entorno a la ética y las responsabilidades en la función pública. Si esto es necesario, entonces también lo será la creación de un Tribunal de Justicia Administrativa para toda la República, es decir Nacional y, desde luego, ubicarlo institucionalmente fuera de órbita del Poder Ejecutivo.

**TABLA 4. SANCIONES A FALTAS ADMINISTRATIVAS Y HECHOS DE CORRUPCIÓN**

Indicadores (Propiedades relevantes)	SNA			SLA (Jalisco)		
1. 1. Participación de ciudadanos y de dos Poderes en la designación de los Magistrados del STJ y Magistrados del TJA.	X			X		
2. 2. Periodo de nombramiento de Magistrados transexenal y sin reelección.		X			X	
3. 3. Carrera judicial en el PJE y en el TJA con oposiciones donde el mérito y la capacidad determinan los cargos.		X			X	
4. 4. Código penal con delitos relacionados con la corrupción:  Uso indebido de información privilegiada; delitos urbanísticos y de ordenación territorial y delitos de corrupción en los negocios.	X				X	
5. 5. El TJA tiene competencias de control judicial constitucional para anular actos y resoluciones de los tres poderes del Estado que vulneren principios que rigen la ética del servicio público.		X		X		
6. 6. Los delitos por hechos de corrupción no prescriben.	X			X		
7. 7. Participa el "juicio político" en el SA.		X			X	

*Fuente: Elaboración propia. Los colores indican el grado de cumplimiento del indicador: el verde supone pleno cumplimiento, el amarillo cumplimiento insuficiente y el rojo incumplimiento.*

Los aspectos pendientes en el ámbito penal tienen que ver principalmente con el establecimiento de la no prescripción de los delitos por hechos de corrupción (actualmente prescriben en siete años), tal y como ya lo ha hecho Perú. Además de tipificar los más recurrentes en los actos de corrupción tal y como indica la tabla 4.

## Coordinación del sistema anticorrupción

La coordinación del sistema anticorrupción, mediante el Comité de Participación Ciudadana, es una pieza clave que ya ha justificado su existencia en dos momentos. El primero el 2 de mayo de 2017 cuando, en torno al nombramiento de 18 magistrados administrativos propuestos por el Poder Ejecutivo, envió una moción al Senado para que tomara en consideración los principios de transparencia, parlamento abierto y máxima publicidad establecidos en la Constitución General. El segundo momento fue el 7 de agosto de 2017 cuando el Comité presentó dos juicios de amparo contra varios estados que incumplieron con reformar sus respectivos marcos normativos para adecuarlos a la Constitución General y a las leyes generales del sistema nacional. La tabla 5 muestra los aspectos normativos relevantes a considerar.

**TABLA 5. COORDINACIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN**

Indicadores (Propiedades relevantes)	SNA			SLA (Jalisco)		
1. La Comisión de Selección se integra por miembros autónomos, independientes y con una trayectoria de prestigio.			X			X
2. El Comité de Participación Ciudadana se integra de manera interdisciplinaria.			X			X
3. El Comité de Participación Ciudadana participa en el nombramiento de las autoridades del SA.	X					X

*Fuente: Elaboración propia. Los colores indican el grado de cumplimiento del indicador: el verde supone pleno cumplimiento, el amarillo cumplimiento insuficiente y el rojo incumplimiento.*

## Consideraciones finales. ¿Jalisco a la vanguardia contra la corrupción?

La experiencia internacional muestra que un sistema anticorrupción eficaz tiene dos componentes imprescindibles: contrapesos institucionales e independencia política de sus autoridades. A diferencia del orden nacional, Jalisco incorporó al Comité de Participación Social en la propuesta de nombramiento del Fiscal Anticorrupción, si esto mismo ocurre para el Fiscal general, el titular de la Auditoría y los magistrados administrativos Jalisco marcaría una diferencia significativa. Sin una instancia ciudadana que realice un proceso de selección imparcial y envíe una lista cerrada de aspirantes a las demás etapas, el mérito y la capacidad no van a marcar la diferencia en las autoridades del sistema.

Por otra parte, el sistema aún no se hace cargo del problema del dinero en las elecciones, específicamente de la participación de organizaciones criminales en las campañas electores, tampoco de la corrupción del sistema judicial o de alteraciones fraudulentas del mercado o en el ámbito bursátil (corrupción en los negocios). La indignación de la ciudadanía ante la rapacidad de malos servidores públicos y sus cómplices es un primer paso para avanzar hacia una ética que recupere la vida en común, el espacio público.



**Jesús**

**Ibarra Cárdenas**

Profesor - investigador del ITESO.  
Doctor en Derecho Público y Método  
Jurídico por la Universidad de Alicante,  
España.

## **Bibliografía**

Atienza, M., y Ruiz Manero, J. (2006). *Ilícitos atípicos*. Madrid: Trotta, pp. 91-113.

Banerjee, A., Mullainathan, S., y Hanna, R. (2012). *Corruption* (nº. w17968).

Camps, V., (1996). *Virtudes Públicas*. Barcelona: Austral.

International Budget Partnership. (2015). *Encuesta de presupuesto abierto*, Washington.

Lifante, I., (2017). Responsabilidades en el desempeño de funciones públicas, inedito.

Santiso, C., y Roseth, B., (2017). "Data Disrupts Corruption", *Stanford Social Innovation Review*, vol. 15, nº 2.

Schedler, A., (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, nº 3, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Transparencia Internacional, (2016). *Índice de Percepción de la Corrupción*.



## Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco

[www.ccij.org.mx](http://www.ccij.org.mx)



Somos un organismo empresarial cúpula del estado conformados por 26 sectores agrupados en 7 clusters, creadores del proyecto MIND. México Innovación y Diseño. Formamos parte de las mesas directivas de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

Jalisco es nuestra empresa  
Consume lo hecho en México



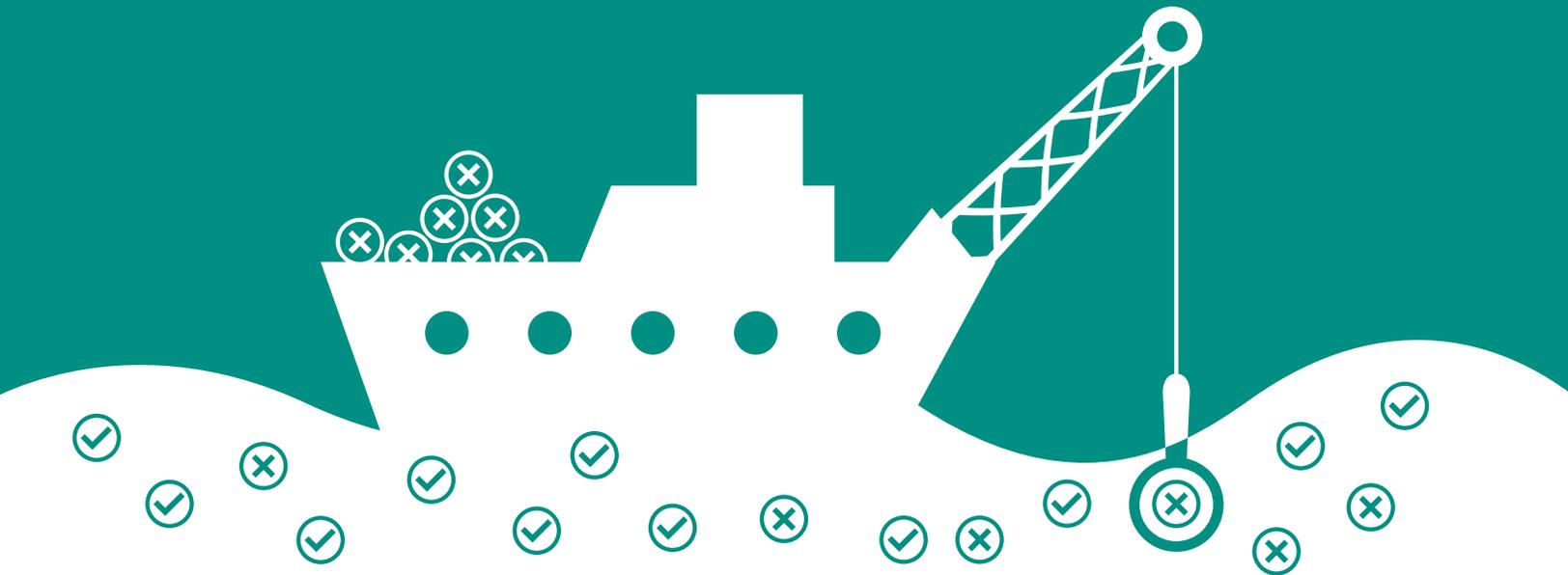


## ¿Qué es la CCM-E?

Somos una instancia de vinculación con los Subsistemas Municipales de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

Nuestro objetivo es promover mejores prácticas y la creación de proyectos normativos que favorezcan las funciones de control, vigilancia y evaluación.





# Desafíos y Oportunidades Institucionales del Sistema Nacional Anticorrupción en México



**Freddy Mariñez Navarro**

*Coordinador del Doctorado en Ciencias  
Sociales de El Colegio de Jalisco*

**Nayeli Hernández Vázquez**

*Auxiliar de Investigación de  
El Colegio de Jalisco*

**PALABRAS CLAVES:**

Corrupción, Sistema  
Nacional Anticorrupción,  
Diseño Institucional,  
Rendición de Cuentas,  
Transparencia

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México. Partimos primeramente de algunas aproximaciones de la definición de corrupción para poder ubicar el alcance del concepto. Seguindo, pusimos en contexto el caso de Brasil en lo que respecta al problema de la corrupción en los países latinoamericanos. En un tercer momento describimos la corrupción en México a la luz de los recientes escándalos suscitados. Y en el cuarto punto visualizamos el aspecto institucional de la política de combate a la corrupción en el País a través del SNA y sus desafíos.

## Aproximación conceptual de la corrupción

La corrupción se ha desatado ampliamente por las instituciones y organizaciones públicas de todos los países del mundo. No importa su acentuación política, sea de derecha e izquierda o populista y democrático, este fenómeno ha permeado los mecanismos existentes de rendición de cuentas, de transparencia y de combate a la corrupción, mismos que han sido diseñados para garantizar el derecho a la información pública, la ética pública y sus diseños de sanción. En cuanto a la rendición de cuentas podemos ver que es un concepto fundamental cuando exploramos las instituciones gubernamentales y administrativas, ya que nos plantea el alcance y los diversos sistemas de control del poder. Tenemos el parlamentario; los procedimentales que se realiza a través de mecanismos internos a la administración; el control sustentado en la lógica de los resultados (evaluación a posteriori del desempeño); la competencia administrada que basa su estructura en la premisa de que el monopolio en la prestación de servicios públicos es ineficaz y no responde bien a la demanda de los ciudadanos; y por último el control social, entendido como vigilancia y monitoreo desde la sociedad. Visto así, el control y la rendición de cuentas están estrechamente conectados ya que sigue siendo un concepto de medios para hacer cumplir el control a través de las demandas de explicación y la imposición de sanciones. En consecuencia, la rendición de cuentas democrática debe incluir a los ciudadanos activos que comparten responsabilidades con los hacedores de políticas (Mulgan, 2000; citado por Tennaas Holmen, 2011).

Por el lado de la transparencia, hoy nos hemos topado con un conjunto de conceptos como la opaca, la clara, la focalizada, la activa, la pasiva y la proactiva, que ha abonado cada una al debate sobre el gobierno abierto y democrático. En este sentido, hoy se están encontrando nuevas pistas a la definición de la transparencia. La apertura del flujo de información, tal como se le define, en el marco de la relación gobierno y ciudadanos, nos sumerge al concepto de la nueva transparencia que explica cómo las organizaciones públicas y actores gubernamentales se enfrentan cada vez más a las demandas de la sociedad para revelar información. “La transparencia es la disponibilidad de la información sobre una organiza-

ción o actor el cual permite a actores externos monitorear el trabajo interno o resultados de esta organización o actor” (Grimmelikhjisen and Welch, 2012; citado por Grimmelikhjisen; 2012: 53). Es decir, forzar al gobierno y al sector cívico al movimiento por una sociedad abierta. Ya no es el tiempo en que los gobiernos pasivamente proveían información solamente sobre lo solicitado y a la discreción gubernamental, sino el requisito de más compromiso activo en la información pública y comunicar las operaciones internas de la gestión. Por eso la relación entre transparencia, información y democracia es fundamental y básica. La información porque ayuda a las competencias democráticas como la formulación de preferencias y opiniones probadas y, la participación, porque provee elementos significativos en la hechura de la decisión pública para la puesta en marcha de una política de acceso a la información pública.

*El libre acceso a la información en el poder de la Administración Pública es una condición para el ejercicio de la participación, la que sólo puede verse limitada por escasas restricciones claramente establecidas. Entre otras cosas, incluye el acceso a archivos y registros, fijación de plazos máximos de respuestas del gobierno, la recepción de la información en formatos accesibles, el conocimiento fundado de los motivos por las cuales no se suministra total o parcialmente y otras condiciones por el estilo (Oszlak; 2012: 10).*

En el marco de las instituciones gubernamentales, así como en la Administración Pública y en otros actores en su relación con el Gobierno, la transparencia es un mecanismo que previene actos de corrupción, permitiendo a la ciudadanía conocer el funcionamiento interno de las instituciones y cómo se manejan los fondos que éstas reciben. Tal como lo explicita el INAP-España, la transparencia es una herramienta de control en manos de los ciudadanos, un medio de lucha contra la corrupción, una vía de participación política, y una manera de poner en valor datos públicos que de otro modo no se aprovecharían.

Al referirnos a la lucha contra la corrupción nos ubicamos en el espacio público relacional donde se encuentran estos mecanismos mencionados en un proceso de tensión contra los actos ilícitos (corrupción vs legalidad), ya que la corrupción visto como abuso del poder público para beneficio privado, no es más que un juego de redes que engendra más corrupción (Ghatak, and Iyengar, 2014). O como dice Nye (1997) “Comportamiento que se desvía de los deberes formales del rol público (bien funcionarios públicos electos o no electos) respecto al beneficio privado (personal, familiar o camarilla de grupo), para la riqueza o ganancia de estatus” (Nye, 1997, citado por Casas-Zamora y Carter, 2017). El Banco Mundial por otro lado, define la corrupción como el ofrecimiento, suministro, aceptación o solicitud de cualquier cosa de valor para influir en la actuación de un funcionario en la proceso de selección o en la ejecución del contrato (Banco Mundial 2008; citado por Zhang, 2012). Complementando estos dos conceptos y para los efectos de este trabajo, partimos de la definición de corrupción como aquel que se basa en el “uso indebido de una posición o autoridad para ganancias tanto personal como organizativa donde el mal uso en turno refiere a la desviación de las normas societales aceptadas o a la búsqueda de intereses individuales al desviar recursos o subvertir las políticas institucionales, organizaciones o rutinas” (Anand, Ashforth, & Joshi, 2004, Lange, 2008, p. 710; Martin, Johnson, & Cullen, 2009, citados por Torsello y Venard, 2016: 36).

Transparencia Internacional, Organización no Gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción amplía más este concepto al decir que este fenómeno no siempre involucra a los funcionarios públicos, sino también aquellos actores que abusan del poder. De esta manera, un elemento importante de la corrupción pública es que involucra tanto a funcionarios públicos (electos o no), así como también organizaciones o instituciones que operan en el espacio público y manejan recursos públicos. Esto por supuesto, nos deja ver muy claro que la definición de corrupción pública se basa en la existencia de una fuerte dicotomía público-privado. Esto podría aplicar a los sujetos obligados –directos o indirectos-

de la transparencia en México, que no solamente son funcionarios públicos sino todos aquellos que gestionen o ejerzan recursos públicos.

Con base a lo anterior, presentamos las manifestaciones conductuales de la corrupción que han impedido el desarrollo tanto democrático como económico, así como el bienestar de los ciudadanos con el resultado de instituciones y una ética pública malogradas: soborno, malversación de fondos, tráfico de influencia, lavado de dinero, mal uso de información privilegiada, nepotismo, extorsión, fraude, obstrucción de la justicia, violaciones de las regulaciones financieras y políticas e incluso impunidad como mal ejercicio del derecho. Es por eso que Rose-Ackerman (1999) ha venido insistiendo que la corrupción es un síntoma de que algo ha fallado en la gestión del Estado y esto implica por consiguiente que la satisfacción ciudadana no será mejorada sin su confianza en el proceso de las decisiones públicas y las políticas públicas, por lo que el papel de la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza en la relación entre la corrupción y la satisfacción de la ciudadanía es fundamental (Park y Blenkinsopp, 2011).

## La corrupción en el contexto latinoamericano: el caso de Brasil

Recientemente han salido a la luz pública actos millonarios de corrupción en América Latina, en donde se han visto involucrados desde deportistas y políticos hasta funcionarios de diversos países, vinculados con paraísos fiscales como los llamados *Panama Papers* y *Bahamas Leaks*, y la estructura de corrupción de la constructora brasileña Odebrecht en 10 países latinoamericanos. El Índice de Percepción de la Corrupción 2016, que Transparencia Internacional publicó en su portal, se observa que Venezuela ocupó la peor posición del Rankin, México pasó del lugar 95 al 123 (su lugar es el sexto entre los países con la mayor percepción de la corrupción), y por increíble que parezca, Brasil se encuentra por encima de la media a pesar del escándalo de Odebrecht, gracias al gran esfuerzo que realiza desde hace algunos años combatiendo actos de corrupción. ([http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_20](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_20)).

Casas-Zamora y Carter (2017) en el Informe sobre el Estado de Derecho, publican las lecciones de recientes escándalos de corrupción en Brasil, México, Chile, Guatemala y Honduras. De estos casos, nos concentraremos a explicar el escándalo de corrupción política en Brasil, puesto que consideramos que por su dimensión y, por los desafíos y mecanismos institucionales que este país ha emprendido para combatir este flagelo, servirían de ejemplos para muchos países de la región.

## El caso Brasil

Todo comienza con la investigación policial federal de lavado de dinero que condujo a la detención del ex Director del gigantesco conglomerado brasileño de petróleo, Petrobras. Las revelaciones logradas a través de una negociación generaron una serie de operaciones policíacas a comienzo de 2016, que dio lugar a lo que se conoció como el Petrolão (Big Oily) o Lava Jato (Car Wash). Este Modus Operandi no era más que un inmenso operativo de lavado de activos que incluía empresas “de fachada” dentro y fuera de Brasil, cuentas bancarias en Hong Kong y China, transferencias por todo el mundo y fondos negros que volvían a Brasil para lavarse a través de estaciones de servicio, hoteles, lavanderías y lavaderos de autos. De allí salió el nombre Lava Jato.

El caso involucra a la mayor empresa corporativa de Latinoamérica, que representa el 10% del PIB de Brasil, clasificada en 2010 como la cuarta corporación más grande del mundo. Las autoridades de este país estiman que el robo de Petrobras podría haber llegado a US \$ 10.400mn, de los cuales US \$ 2.700mn se gastaron en sobornos. La investigación ha dado lugar a detenciones y acusaciones. El fiscal de Brasil ha expuesto que esta organización involucró a los principales administradores de Petrobras, líderes políticos de 6 partidos diferentes y Ejecutivos de las 9 mayores empresas constructoras del país. Los CEOs y los gerentes han sido acusados de un cartel para asegurar contratos de Petrobras y desviar un 3% de su valor a fondos para los partidos políticos. Más de 500 personas y empresas han sido sometidas a investigación policial.

*El Juez federal, Sergio Moro, logró que 71 acusados se acogieran a la delación premiada -a los que desde diciembre (2016) se suman otros 77 ejecutivos de Odebrecht- y que 9 empresas firmaran acuerdos de clemencia a cambio de información. Entre ellas, los emporios Camargo Correa, Andrade Gutiérrez y Odebrecht -el holding más grande de América latina-, que debió reconocer en Brasil y Estados Unidos que pagó “coimas” (sobornos) por US\$ 788 millones en 12 países. (<http://www.lanacion.com.ar/1988542-lava-jato-por-que-brasil-pudo-avanzar-en-la-causa>)*

Aún con estos grandes escándalos, Brasil ha podido contar con instituciones sólidas para el logro de la sanción política y administrativa de los actores involucrados. El juez federal a cargo de la investigación, Sergio Moro, atribuyó más de una vez los avances y logros a la combinación de seis factores: la rapidez de las investigaciones, las delaciones premiadas, la prisión preventiva temprana de los investigados, la independencia de jueces y fiscales, el apoyo de la sociedad en las calles y la cooperación internacional.

El escándalo de Petrobras sacudió fuertemente a la élite política de la nación. A principios de 2016, 49 políticos estaban bajo investigación, entre ellos, 13 senadores, 22 diputados federales, 2 gobernadores, 13 ex diputados federales y 1 ex gobernador; incluso los dirigentes tanto del Senado como de la Cámara de Diputados generaron amplia controversia, y fue acusado el Presidente de los Diputados, Eduardo Cunha, de beneficiarse de 40 millones de dólares del esquema de Petrobras, además del lavado del dinero a través de una Iglesia Evangélica y cuentas bancarias suizas. Cunha fue suspendido por la Corte Suprema como Presidente de la Cámara baja en mayo 2016, y renunció a su cargo dos meses más tarde. En marzo de 2016, los fiscales también acusaron al ex presidente Lula da Silva de sus lazos con las empresas constructoras involucradas en el escándalo de Petrobras, y como resultado se evidenció la remodelación de dos propiedades supuestamente vinculadas a la familia del expresidente.

En Abril de 2016, la Cámara de Diputados, dirigida por Eduardo Cunha, entonces Presidente de esta Cámara del Congreso, votó para enjuiciar a la Presidenta Rousseff por mala administración fiscal. Fue una señal que subrayó la profundidad de la crisis política, catalogada por Dilma Rousseff como un “golpe parlamentario”.

## México y la Corrupción

En México desde hace mucho tiempo se sabía de actos de corrupción de funcionarios de todos los órdenes de gobierno, en algunos casos incluso se tienen pruebas fehacientes, y a pesar de eso son pocos los que han pisado la cárcel. En 2014 por primera vez sumaron tres exgobernadores presos por actos de corrupción: Jesús Reyna, Gobernador interino de Michoacán; Andrés Granier de Tabasco y; Luis Armando Reynoso de Aguascalientes (Milenio, 09 de mayo de 2014). En 2012 estuvieron presos Pablo Salazar Mendiguchía, de Chiapas y Narciso Agúndez, de Baja California Sur, y en el 2016, Guillermo Padrés Elías de Sonora.

Histórico por su impunidad son los casos de todos los exgobernadores que están libres como Humberto Moreira (Coahuila), Roberto Borge (Quintana Roo), Egidio Torre (Tamaulipas), Rodrigo Medina (Nuevo León), Javier Duarte (Veracruz) recientemente detenido en Guatemala, Fausto Vallejo (Michoacan), César Duarte (Chihuahua) y Jorge Herrera Caldera (Durango), por citar algunos (The Huffington Post, 29 de noviembre de 2016).

El 9 de noviembre de 2014, después de dos años de que Enrique Peña Nieto rindiera protesta como Presidente de la República se desató un escándalo en torno a una propiedad de su esposa Angélica Rivera, gracias a una impecable investigación que realizó Carmen Aristegui y que sigue siendo publica en su portal de internet, donde muestra pruebas fehacientes de la adquisición de la propiedad ubicada en Sierra Gorda 150, en Lomas de Chapultepec; así como sus nexos y vínculos con el Grupo Higa, constructora que se demostró también ha sido beneficiada por el actual Presidente de México durante su gestión como gobernador del estado de México y en varias licitaciones en su periodo como Presidente.

Fue tal la indignación social, que a partir de ese momento la popularidad del Presidente y su administración han ido en picada, aún a pesar de los esfuerzos por desviar la atención y recuperar la credibilidad reforzando la Secretaría de la Función Pública, removiendo al titular (por ser identificado dentro del primer círculo de amigos del presidente) y dotándola de “autonomía” para investigar cualquier tipo de irregularidad en la compra de la propiedad (como muestra de su compromiso por erradicar, perseguir y sancionar actos de corrupción de funcionarios de gobierno de todos los niveles), la confianza y credibilidad no han vuelto.

Los ciudadanos están hartos de ver políticos enriquecidos mientras que según datos del Coneval (2014), el 46.2 % de la población vive en la pobreza y el 9.5% se encuentra en condiciones de pobreza extrema. El Salario mínimo para el ciudadano promedio es de \$80.04 diarios (SAT, 2017) por una jornada laboral de 8 horas o más, mientras que la clase política goza de privilegios con cargo al erario, más los negocios que les permiten adquirir propiedades en zonas exclusivas del País y del extranjero.

Los actores gubernamentales y no gubernamentales en México, dado estas experiencias, han iniciado un proceso de diseño de instrumentos legales e institucionales para combatir la corrupción. Las reformas constitucionales y la creación de marcos legales en los últimos cinco años van en esta dirección, apuntando a un sistema nacional anticorrupción que sea replicado en las entidades federativas.

## ¿Cuál es el diseño institucional para combatir la corrupción en México?

### ¿Qué diseño institucional?

El diseño institucional requiere de un sustento de consenso entre los actores públicos fundamentales de frente a la sociedad. Es decir, todos aquellos que tienen interés en la forma en que está organizada la vida política (estructura, instituciones y relaciones formales e informales) y además están en condiciones de proponer cambios para

las reformas. Goodin (2003) afirma que las instituciones son entidades metaconductista cuyas características son la continuidad, la longevidad y los contextos estables para la acción, por lo que la infraestructura institucional adopta la forma de normas, derecho, reglas procesales, costumbres y principios.

Es por ello que las transformaciones institucionales como parte del diseño requieren reconocer que con frecuencia se presentan intenciones múltiples y no necesariamente congruentes, pero parte de un sistema de valores, metas y actitudes que sitúa la intención en una estructura correspondiente a otras creencias y aspiraciones, y que esta estructura de valores e intenciones se conforman, interpretan y crean en el transcurso del cambio de la institución (March y Olsen, 1997). Así, la corrupción como problema público involucra problemas propios del Estado y de la política, de la base ética y de la legitimidad gubernamental, así como de las prioridades de la agenda pública visualizadas tanto por los actores gubernamentales y políticos como por los de la sociedad.

En el caso mexicano, actores no gubernamentales como IMCO y Transparencia Mexicana propusieron un diseño de ruta de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, presentando las funciones básicas de sus órganos, los perfiles que deben tener los distintos cargos, los procedimientos de nombramientos y las prioridades que deberá atender cada uno, todo esto derivado de la aprobación del SNA y sus leyes secundarias. De esta manera, las propuestas de estas organizaciones se agruparon en función de las herramientas legales que le dan vigor al SNA <sup>1</sup>.

Precisamos entonces que las instituciones como sus diseños no las podemos ver como simples reflejos de fuerzas exógenas presentes o de micro comportamientos y motivos, ya que ellas incorporan la experiencia histórica en reglas, rutinas, formas y sanciones que persisten más allá del momento actual. Es por ello que el SNA en México lo consideramos como una institución que define el marco donde tiene lugar la política pública de lucha con-

tra la corrupción. De esta manera entonces, nos atrevemos a sistematizar el *marco institucional* de esta política en las capacidades de fiscalización, responsabilidades administrativas, justicia fiscal administrativa, fiscalización y la rendición de cuentas, administración pública federal, sanciones legales e investigación de la corrupción. Además de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, la *política de lucha contra la corrupción* está compuesta por dos *subsistemas* que es importante precisarle sus componentes. Uno es el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT) y, el otro es el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. El SNT, establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), y en vigor desde el 2015, está conformado por el INAI, los Organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (art. 30 de la LGTAIP). Y el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas que es definido en base a los siguientes dos estándares. El primer estándar se relaciona con la rendición de cuentas en el paradigma político burocrático y que define las responsabilidades de los funcionarios públicos ante los ciudadanos (Input democrático), los representantes del Poder legislativo y el sistema legal (Político-legal) y, los líderes administrativos (orden burocrático). Y el segundo estándar tiene que ver con el paradigma posburocrático o el de la Nueva Gestión Pública que estima que los funcionarios públicos son responsables ante los ciudadanos (Output democrático), los expertos (logros de metas), los líderes administrativos de la alta Gerencia (Desempeño) y los usuarios de servicios públicos -consumidores clientes- (Satisfacción).

Tanto el marco institucional y como los subsistemas de la política de combate a la corrupción nos darían pistas para evaluar ésta mediante el diseño de los siguientes indicadores, entre otros: Información Pública, responsabilidades administrativas, Archivos, Asignación Presupuestal, Compras, Contabilidad y Fiscalización (pirc.cide.edu). En el próximo punto explicaremos el SNA como marco institucional y legal.

---

<sup>1</sup> Aunque no todas las propuestas fueron incorporadas al SNA, se llevó a cabo un proceso de debate público importante para darle legitimidad al diseño del SNA.

## El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

La reforma constitucional de 2015 que estableció la creación del SNA busca agrupar a las instituciones encargadas de combatir la corrupción en un mismo comité, con el objetivo de que actúen de manera coordinada y alineados, por primera vez, bajo una Política Nacional Anticorrupción<sup>2</sup>. Su objetivo último será poner fin a la creciente impunidad que rige en nuestro país. Su meta es que sea presidido por los ciudadanos sirviendo a los ciudadanos. Crea instituciones fuertes y autónomas para prevenir y castigar la corrupción. Se eliminarán los trámites innecesarios y hará que las contrataciones y obras públicas se realicen con total transparencia. Dentro de las actividades que harán del SNA un proceso de colaboración entre las instituciones del gobierno y de éstas con la sociedad, están:

La Coordinación.- El SNA coordina a actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción.

La Prevención.- El SNA cuenta con diversos mecanismos que buscan prevenir los actos de corrupción: Códigos de Ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación.

El Control.- El SNA establece diversos instrumentos que permiten una rendición de cuentas clara y efectiva: La Plataforma Digital Nacional, conformada por el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.

La Sanción.- Se establecen (en la Ley General de Responsabilidades Administrativas) los actos u omisiones en que pueden incurrir tanto servidores públicos como particulares: Faltas Administrativas Graves (competencia

del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) Faltas Administrativas no Graves y Actos de Particulares vinculados con Faltas Administrativas Graves.

Para su funcionamiento, el SNA comprende el trabajo coordinado de siete instituciones, así como la legislación que debe ser modificada para instrumentarlo. Del primer paquete de leyes anticorrupción, cinco de siete son fundamentales para generar mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno del país, y las otras dos son exigencia de las organizaciones de la sociedad civil (Reformas al Código Penal y Ley de la Fiscalía General de la República). ¿Cuáles son los instrumentos legales pertinentes para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción?

- a) **La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.** Establece la manera en que se coordinarán y colaborarán las instituciones encargadas de combatir la corrupción y su funcionamiento como un sistema. Establece las bases de coordinación del SNA, a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.
- b) **Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3de3).** Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil y respaldada por más de 600 mil firmas a nivel nacional, establece las obligaciones que todos los servidores públicos deberán de cumplir, los tipos de corrupción, así como los procedimientos para la detección, investigación y sanción. Debe ser clara para evitar interpretaciones y facilitar el trabajo de los jueces. Al ser una Ley General, todos los estados deberán de basar sus leyes en ella. Detalla las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal.
- c) Reforma a la **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.** Determina la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal encargado de juzgar los posibles actos de corrupción que investiguen las autoridades. Garantiza que un cuerpo autónomo sea quien juzgue

<sup>2</sup> El 27 de mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno. En el Periodo Extraordinario de la LXII Legislatura, se aprobaron 7 paquetes de legislación secundaria para prevenir y combatir la corrupción.

las faltas administrativas graves. Crea al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

**d) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Esta reforma da marcha atrás a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la mantiene como el órgano de gobierno encargado del control interno de la Administración Pública Federal. Además será uno de los órganos encargados de la investigación de responsabilidades administrativas graves. Tendrá como competencia resolver las faltas administrativas no graves (las faltas graves serán juzgadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa). De esta manera, se garantiza que quienes decidan sobre los actos de corrupción no sean subordinados de los acusados. Fortalece a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción.

**e) Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.** Dotan a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de mayores facultades y herramientas de investigación que permitan una fiscalización en tiempo real de los recursos federales. Por primera vez permite que se fiscalicen participaciones estatales. Su objetivo es fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción.

**f) Reformas al Código Penal.** La Ley 3de3 propone la tipificación clara de los actos de corrupción y establece procesos de investigación y sanción específicos. Esto debe reflejarse de la misma manera en adecuaciones al Código Penal para poder castigar con cárcel los actos de corrupción graves. Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares.

**g) Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.** Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción. Sólo así se garantizará una investigación

de los delitos de corrupción<sup>3</sup>.

Podemos resumir el itinerario institucional del SNA de la siguiente manera:

Este sistema se encuentra sustentado en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mismo que establece que el SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El sistema estará integrado, según versa este artículo en sus fracciones I y II:

Fracción I.- Un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de:

- La Auditoría Superior de la Federación;
- La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (aún pendiente en el Senado);
- La secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno;
- El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- El Presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución (INAI);
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal y
- Un representante del Comité de Participación Ciudadana;

<sup>3</sup> Con o sin reformas legales o constitucionales aprobadas, el Senado acordó que elegirá al nuevo Fiscal antes de julio 2017, cuando entre en vigor el Sistema Nacional Anticorrupción. Pese a todo lo anterior, el Sistema Nacional Anticorrupción podría arrancar funciones sin la presencia de un Fiscal, pues no hubo acuerdos para nombrar uno antes del 4 de abril. Esto podría significar que el Procurador General de la República, Raúl Cervantes, ocupe de manera temporal el espacio que le corresponde al Fiscal. Ante esta situación, organizaciones civiles y defensores de derechos humanos criticaron que la Fiscalía Anticorrupción, su titular, su personal y su presupuesto estarán subordinadas a la PGR, no garantizando la verdadera autonomía de las investigaciones (Diario Reforma, 5 de abril de 2017. Material interactivo).

Este comité será presidido por el representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC) en apego a lo establecido en el artículo 10, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para la integración del Comité de Participación Ciudadana (artículo 113 CPEUM, fracción II), el Senado integró el *Comité de Selección*, en apego a lo establecido en el artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a través de una convocatoria pública dirigida a organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas de nivel superior e investigación, especializadas en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El Comité estará integrado por nueve mexicanos, quienes estarán en el cargo por un periodo de tres años, su nombramiento será honorífico y estará compuesto por cinco integrantes propuestos por instituciones educativas y de investigación; y cuatro propuestos por las organizaciones civiles, dicho comité está integrado por:

- José Luis Caballero, Director del Departamento de Derecho en la Universidad Iberoamericana
- Cinthya Cantero Pacheco, Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, propuesta por la U. de G.
- Sergio López Ayllón, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
- Viridiana Ríos, Investigadora del Wilson Center en Washington, D.C.
- Pedro Salazar, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- María Elena Morera, Fundadora y presidenta de Causa en Común A.C.
- Juan E. Pardinás, Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)
- Antonio Carlos Gómez, Socio del despacho RSM México y presidente de la Asociación Interamericana de Contabilidad
- Edna Jaime, Directora General de México Evalúa A.C.

Este *Comité de Selección* fue el encargado de diseñar los lineamientos y requisitos para la convocatoria del Comité de Participación Ciudadana (CPC). Revisaron perfiles y entrevistaron a los candidatos. Cabe señalar que este trabajo fue realizado con apego a la normatividad bajo la premisa de máxima transparencia y publicidad, profesionalismo e independencia, por lo cual les ha merecido

un reconocimiento social, mismo que necesitaba para su legitimidad y proximidad con la ciudadanía.

Según la misma Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción el Comité de Participación Ciudadana deberá integrarse por cinco ciudadanos que se han destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley. Este Comité quedó integrado por las siguientes personas:

- Jacqueline Peschard Mariscal, Tiempo en el cargo: 1 año

Será la primera Presidenta del Comité y esto le da la facultad de coordinar el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Es Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán, Maestra en Ciencia Política y actualmente es profesora titular en la UNAM. Fue comisionada del IFE y comisionada presidenta del IFAI.

- Mariclaire Acosta Urquidi, Tiempo en el cargo: 2 años

Maestra en Política y Gobierno en América Latina por la Universidad de Essex, Inglaterra. Actualmente es directora de la Oficina de México de Freedom House. Fue investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y directora para las Américas del Centro Internacional para la Justicia Transicional.

- Octavio López Presa, Tiempo en el cargo: 3 años

Master in Business Administration por la Escuela de Negocios del Instituto de Tecnología de Massachusetts. Actualmente es consejero fundador de Causa en Común. Fue comisionado fundador del IFAI, 2002 a 2005.

- Luis Manuel Pérez de Acha, Tiempo en el cargo: 4 años

Es Doctor en Derecho con especialización en Derecho Constitucional y Administrativo por la UNAM. Es socio fundador de PDeA Abogados. Llevó los casos presentados por organizaciones en los litigios de Yo contribuyente y abrió brecha

jurídica con el argumento de “interés legítimo” en el caso del desvío de recursos públicos destinados a la educación que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

- Alfonso Hernández Valdez, Tiempo en el cargo 5 años

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Fue especialista del Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información del INE y Director general de Estudios e Investigación en el INAI.

Hasta el momento los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se han comprometido en tres direcciones:

1. De unir capacidades y esfuerzos con la Secretaría de la Función Pública para el combate a la corrupción, para así recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones.
2. El trabajo de manera estrecha y coordinada con los demás miembros del Comité Coordinador del SNA, a fin de garantizar el correcto funcionamiento del SNA y consolidar el Estado de Derecho.
3. Acciones como:
  - a) Generar un diagnóstico de los sistemas informáticos que podrían ser parte de la Plataforma Digital Nacional.
  - b) Compartir un estudio sobre declaraciones de interés.
  - c) Analizar los mecanismos de participación ciudadana en designaciones.
  - d) Colaborar para apoyar a las entidades fedrativas en la instalación de sus sistemas locales anticorrupción.

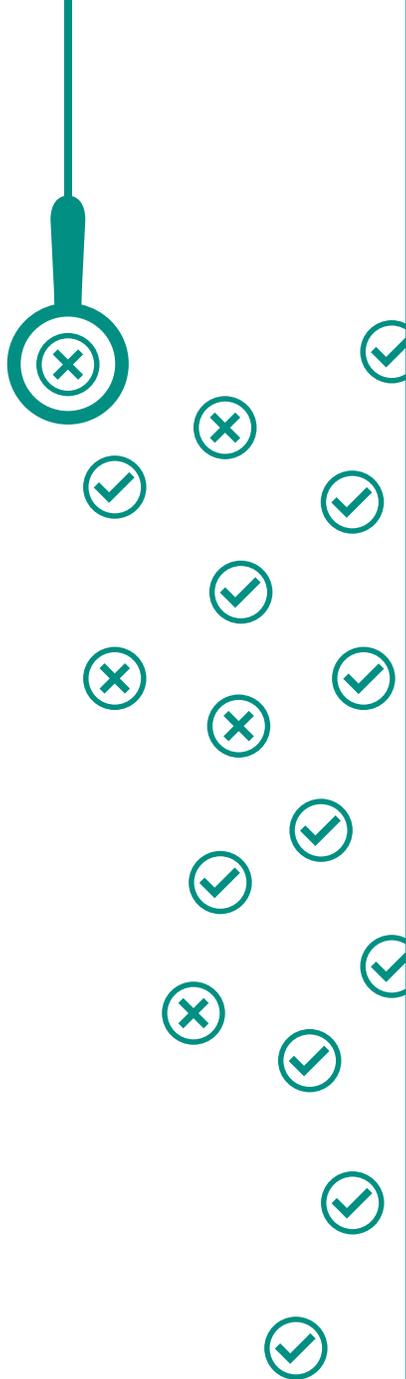
## Desafío institucional del SNA

La lucha contra la corrupción requiere primeramente del compromiso político y cívico de los diferentes actores involucrados en el SNA. Percibimos este compromiso como un proceso íntimamente ligado en el que lo legal, la defensa de lo cívico, el debate público, la ética pública y la participación juegan un papel clave en la responsabilización de los funcionarios públicos y políticos. En este sentido, el desafío del SNA lo vemos de la siguiente manera:

### Oportunidades y cuestiones técnicas

- a) La articulación de los organismos del SNA, del SNT y de rendición de cuentas requieren coordinarse para que las investigaciones sean claras, objetivas y certeras, sustentadas en métricas metodológicamente construidas.
  - b) Mantener la relación con las instituciones académicas.
  - c) Creación y mantenimiento de redes comunicacionales que cultive una atmosfera de confianza.
  - d) Empoderamiento y legitimación de un proceso directivo donde el Comité de Participación Ciudadana sea un actor fundamental.
  - e) Los organismos componentes del SNA, así como sus funcionarios deben cumplir a cabalidad con los procesos de transparencia y rendición de cuentas.
- a) Es un desafío crucial desde el punto de vista institucional, el cómo se selecciona el Fiscal Anticorrupción y con qué facultades y atribuciones verdaderamente autónomas quedaría.
  - b) Es importante que los organismos públicos pertenecientes al SNA logren el verdadero trabajo de coordinación y colaboración para poder hacer de la lucha contra la corrupción un ejemplo de acción institucional sólida. De lo que se trata es de impulsar un Modelo de Gestión de la Gobernanza Pública Colaborativa.
  - c) Identificación de oportunidades para crear valor público (resultados a los ciudadanos) través de la colaboración.
  - d) Construcción de la confianza en los funcionarios públicos de los diversos organismos del SNA.
  - e) Desarrollo de una visión común y una comprensión común de los mecanismos implementadores de la política pública de combate a la corrupción.
  - f) Motivación y legitimación de un liderazgo tanto personal como en el marco de las agencias del SNA.
  - g) Constitución de grupos defensores del SNA tanto nacional como internacional.
  - h) Llevar a cabo programas de formación ciudadana y de funcionarios públicos a partir de la Ética Pública.

## Desafíos institucionales y políticos



## Conclusiones

El artículo precisó algunos conceptos clave que sirvieron como elementos para los resultados. Nos referimos primeramente a la aproximación conceptual de corrupción. Abordamos la definición vista como un modelo en red generador de más corrupción, por lo que cualquier herramienta para resolver este fenómeno debe verse con la dimensión más integral posible. En este sentido, al tocar el caso de Brasil, escándalo de grandes magnitudes, pudimos observar que sus instituciones de combate a la corrupción han podido enfrentar este flagelo. En México, con pocos casos de sanción política y administrativa a los actos de corrupción, todavía le falta una estructura organizativa e institucional mucho más fuerte y sólida, de ahí la impunidad reinante.

Estamos convencidos que el diseño institucional generado en el SNA, además de constituirse en un modelo para otros países, va a producir resultados claros en el combate a la corrupción en todos los órdenes de gobierno. Su vinculación con la sociedad civil y otros actores no gubernamentales le daría su legitimidad política, social y ética. Su relación con la transparencia y la rendición de cuentas como subsistemas de la política pública anticorrupción es fundamental. Un punto importante que nos lleva a reflexionar es cómo quedaría la autonomía del Fiscal Anticorrupción que hasta el momento no se ha nombrado.

Quedan, además de desafíos, grandes oportunidades para combatir la corrupción, fantasma que recorre todos los países vulnerando la democracia, las instituciones y el Estado de Derecho.

## Bibliografía

### Referencias impresas

- Casas-Zamora, K. y Carter M. (2017). Beyond the Scandals. The Changing Context of Corruption in Latin America. (Rule of Law Report, February), The Dialogue. Leadership for the Americas. Inter-American Dialogue.
- Ghatak, A. and Sudarchan I. (2014). "Corruption Breeds Corruption". Studies in Microeconomics, Vol 2 (1), p. 121-132. Sage Publications.
- Goodin, R. E. (2003). "Las instituciones y su diseño". En Goodin, R. Teoría del diseño institucional. Gedisa, Editorial, España.
- Grimmelikhijzen, S. (2012). "Linking Transparency, Knowledge and citizen Trust in Government: An Experiment". International Review of Administrative Sciences. Vol. 78 (1), 50-73. Sage Publications.
- March, J. G. y Olsen J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. FCE y Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Park, H. and Blenkinsopp J. (2011). "The Roles of Transparency and Thrust in The Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction" International Review of Administrative Sciences. Vol.77 (2). 245-274. Sage Publications.
- Oszlak, O. (2012). "Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos". VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto. Por una gestión pública, más transparente, participativa y colaborativa. San Juan, Puerto Rico.
- Tenaass- Holmen, A.K. (2011). "Governance networks in City-regions: In the spirit of Democratic accountability?", Public Policy and Administration, Vol. 26, No. 4. Sage Journals
- Torsello, D. and Bertrand V. (2016). "The Anthropology of Corruption". Journal of Management Inquiry, Vol. 25 (1), p. 34-54
- Rose-Ackerman, S. (1999), Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Zhang, A. (2012). "An Examination of the Effects of Corruption on Finalcial Market Volatility". *Journal of Emerging Market Finance*, Vol. 11 (3) p. 301-322. Sage Publications.

## Referencias electrónicas

### A. - Leyes

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> (TEXTO VIGENTE Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016)

Ley General de Responsabilidades Administrativas; [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf) (TEXTO VIGENTE a partir del 19-07-2017 Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016)

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf> (TEXTO VIGENTE Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_191216.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_191216.pdf) (TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 19-12-2016)

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFCF.pdf> (TEXTO VIGENTE Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016)

Código Penal; <http://leyco.org/mex/fed/9.html> (Publicación 1931-hace 85 años) Última modificación 2014 (hace 2 años).

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR_180716.pdf) (TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 18-7-2016)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> (Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917- Última reforma DOF 29 de enero de 2016)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

### B. - Instituciones y organismos

<http://pirc.cide.edu/publicaciones>

[http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_20](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_20)

<http://comisionsna.mx/>

<http://www.gob.mx/sfp/articulos/se-reunen-integrantes-del-comite-de-participacion-ciudadana-del-sna-con-la-secretaria-de-la-funcion-publica?idiom=es>

### C.- Periódicos

El Universal [www.eluniversal.com.mx/](http://www.eluniversal.com.mx/) (Varios números)

Reforma [www.reforma.com/](http://www.reforma.com/) (Varios números)

Milenio [www.milenio.com/](http://www.milenio.com/) (Varios números)

La Jornada [www.jornada.com.mx/](http://www.jornada.com.mx/) (Varios números)

El Economista <http://eleconomista.com.mx/industria-global/2017/01/28/america-latina-vive-sumida-corrupcion>

La Nación <http://www.lanacion.com.ar/1988542-lava-jato-por-que-brasil-pudo-avanzar-en-la-causa>

Reforma [http://gruporeforma.reforma.com/interactivo/nacional/fiscal\\_anticorrupcion/](http://gruporeforma.reforma.com/interactivo/nacional/fiscal_anticorrupcion/)

### **Freddy**

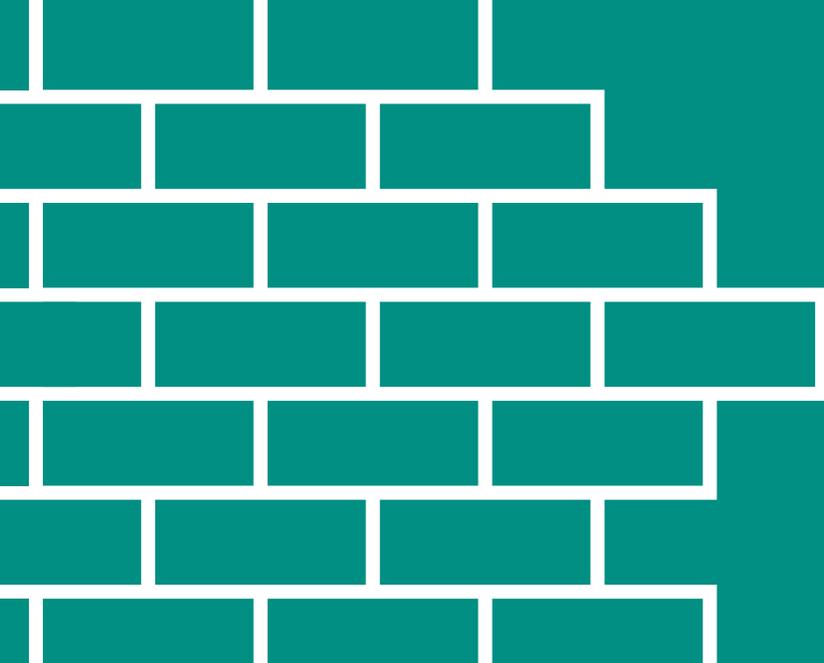
#### **Mariñez Navarro**

Doctor en Sociología Política. Profesor Investigador y Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de Jalisco.

### **Nayeli**

#### **Hernández Vázquez**

Politóloga de la Universidad de Guadalajara. Auxiliar de Investigación de El Colegio de Jalisco.



# La gobernanza en la creación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco

**Gilberto Tinajero Díaz**

*Coordinador de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara*

**Francisco Javier Lozano Martínez**

*Académico de la Universidad de Guadalajara e ITESO*

## Resumen

El presente artículo tiene como propósito reflexionar sobre los principios teóricos de la gobernanza, la ética y el nuevo institucionalismo observados en la conformación y operación de la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, creada a partir del acuerdo del Poder Ejecutivo del Estado en octubre del 2016, cuyo trabajo puede observarse como un precedente de la gobernanza local y en los esfuerzos ciudadanos para el combate a la corrupción.

## PALABRAS CLAVES:

Gobernanza,  
Anticorrupción,  
Institucionalismo,  
Participación Ciudadana,  
Democracia

## Introducción

En la medida en que la sociedad avanza en su propia reconfiguración constante, encuentra formas más complejas de organizarse social, política y económicamente. En este sentido, la sociedad democrática moderna presupone la idea de la libertad creativa, tanto de pensamiento como de acción, y en ello encuentra la posibilidad de reconstituir los elementos que permiten su cohesión en el entramado de relaciones sociales y políticas, las cuales demandan un mejor andamiaje institucional y a la vez, un mayor nivel de competencias éticas en el sector público.

Dichas competencias éticas, que tienen su fundamento en una serie de valores que caracterizan a la sociedad democrática (apertura, honestidad, servicio, profesionalismo, transparencia y rendición de cuentas, por mencionar algunas) exigen un alto nivel de creación institucional que permite un diálogo franco entre los miembros de una sociedad y, que sienta las bases para que el cumplimiento de las funciones públicas sean efectivas y legítimas.

Meine y Dunn definieron esto como “la búsqueda de las competencias éticas en el sector público”. Es decir, como parte de una voluntad política, los actores del sector público deben constituirse en los principales promotores de la ética institucional, en la medida en que crean o transforman las estructuras que tienen como propósito el servicio público. Puntualmente, Meine y Dunn señalan que:

*Las competencias éticas son una cuestión de gran importancia en el sector público. La búsqueda y promoción de las competencias éticas se han centrado recientemente en las organizaciones profesionales y sus grupos de interés. Los esfuerzos para determinar las técnicas para construir y mantener las competencias éticas son de particular interés. No es de sorprenderse que los códigos de ética formales se han convertido en la pieza central de la discusión, pero aún no hay consenso en cuanto a su efectividad. Los códigos que incluyen metas aspiracionales y directrices*

*operacionales parecen apoyar mejor la búsqueda de dichas competencias éticas, especialmente cuando proporcionan mecanismos de aplicación” (Meine & Dunn, 2014, p. 149).*

En la actualidad, las cualidades de la ética, la integridad y la probidad son exigencias para quienes se desempeñan en la función pública. Se aspira a que estos principios se materialicen en esfuerzos concretos que den lugar a la creación de políticas, programas y acciones concretas en el ejercicio de gobierno con un alto responsabilidad pública el cual deriva en una acción pública eficiente y democrática (Menzel, 2004). En este sentido la gobernanza, la nueva gestión pública, la ética gubernamental, la transparencia y el combate a la corrupción son elementos fundamentales de una sociedad auténticamente democrática, los cuales deben ser pensados constantemente bajo un ejercicio reflexivo, creativo e innovador dando lugar a la construcción de nuevos paradigmas y práctica en la acción de gobernar.

## **La Gobernanza y sus principios, un imperativo para la edificación del Sistema Local Anticorrupción.**

La gobernanza es un concepto normativo y un modelo de gestión política de la denominada “nueva gestión pública”. Según García Sánchez esta “nueva gestión pública” persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana” (García, 2007, p. 37).

Los supuestos sobre los que se sostiene la gobernanza permiten incorporar a la idea de la sociedad democrática una terminología normativa “más inclusiva” y “más efectiva” que se deriva del concepto mismo. Sobre esto,

señala Alberto Pacheco que "... la gobernanza ha trascendido su naturaleza académico-analítica para cobrar fuerza como categoría normativa que pretende indicar la calidad de un sistema democrático de organización sociopolítica actual" (Pacheco, 2013, p. 197).

Luis F. Aguilar destaca que "el interés por el concepto de gobernanza surge porque el gobernar del gobierno, en su sentido de dirección de la sociedad, ha dejado de ser un proceso indiscutido tanto en su validez política como en su eficacia social, por lo que gobernanza cobra sentido cognoscitivo a partir de la problematización del 'gobernar'." (Aguilar citado en Pacheco, 2013, p. 197). La traducción práctica del concepto y la posibilidad de construir a partir de allí una sociedad con aspiraciones a una mejor gobernanza, tiene su desafío en el cómo, quiénes y en dónde se busca hacer normativas las prácticas políticas más democráticas que suponen lograrán una mayor calidad democrática del gobierno, la sociedad civil y las empresas que regulan los mercados (Biondo, 2012). A partir de esto, es necesario identificar y observar también a la gobernanza como una traducción directa hacia un modelo de gestión pública y política. Gobernanza es una idea democrática, pero también un recurso heurístico para la acción de gobernar (Olivo, Alaníz y Reyes, 2011, p. 787).

La gobernanza expresa concretamente la idea de que el ejercicio del poder público puede ser compartido en un mismo nivel por los diversos actores que conforman la sociedad. Plantea a su vez que existen (y pueden existir) mejores prácticas de los gobiernos para generar condiciones favorables con el fin de tomar decisiones públicas, solucionar problemas de distintos niveles de complejidad e incorporar más agentes de la sociedad para colaborar en la discusión y solución de dichos problemas.

En este orden de ideas Aguilar resalta algunas preguntas que llevan el hilo conductor del análisis de la gobernanza en el contexto mexicano y latinoamericano: "*¿Gobiernan los gobiernos? ¿Poseen los gobiernos la capacidad de conducir a sus países o comunidades hacia algún futuro de seguridad, equidad y prosperidad en vez de navegar a la deriva o de naufragar? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos posean la capacidad de gobernar a sus sociedades?*" (Aguilar,

2010, pág. 6). Realiza su análisis a partir de la observación de la crisis en la capacidad directiva de los gobiernos, las cuales han sido "*provocadas en el pasado por situaciones de desgobierno y crisis y, recientemente, por situaciones de descontento y hasta desilusión respecto del desempeño del gobierno democrático, del que se esperaba superior capacidad de solución de problemas y de creación de oportunidades*" (Aguilar, 2010, p. 6).

Si esta crisis tienen como unidad central la "corrupción", no solo la legitimidad del Estado se afecta sistemáticamente, sino la estabilidad del régimen mismo. Se ven vulnerados los principios democráticos con los cuales deben sustentarse las instituciones públicas. Se genera desconfianza en la sociedad y en los procesos electorales. Se provoca un alto grado de incertidumbre en los sectores de inversión económica para el desarrollo. Dependiendo de los grados y niveles de la corrupción, se genera un estado de violencia. Si la corrupción está arraigada a las instituciones públicas, la posibilidad de arribar a la ingobernabilidad es más plausible, y por lo tanto, el orden democrático podría fallar.

Para Aguilar, la respuesta a esta crisis es precisamente potenciar la gobernabilidad y gobernanza, a través de la institucionalización de sus principios: así, la gobernanza es un enfoque que genera estructuras en el desarrollo de una mejor democracia. Es decir, los principios de la gobernanza que atienden al buen gobierno, el diálogo abierto, la rendición de cuentas, la legitimidad de las acciones de gobierno, la transparencia, la ética gubernamental, deben ser principios que se normalicen a través de una nueva institucionalidad que encarnen los valores de la democracia. En este proceso la inclusión del sector social es indispensable. Pero, ¿se pueden incluir los principios de la gobernanza en el combate a la corrupción? De ser así ¿el caso de Jalisco puede ser evaluado como un proceso de gobernanza en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción?

## **La Comisión Interinstitucional del Sistema Estatal Anticorrupción desde la perspectiva del nuevo institucionalismo: de la teoría a la acción.**

La idea del diseño institucional se plantea como una perspectiva teórica que potencializa la capacidad de comprender y rediseñar, bajo estos nuevos desafíos de la democracia, instituciones públicas apegadas al cumplimiento y la virtud cívica (Tena, 2009). La producción teórica de Robert E. Goodin, Phillip Pettit y otros, permite extender el horizonte del nuevo institucionalismo bajo paradigmas constructivos más complejos. Por un lado, bajo la premisa de que las instituciones dependen de las capacidades de individuos, grupos u organizaciones diversas, de generar arreglos normativo que arrojen resultados de conducta y desempeño institucional deseados, pero que a su vez son flexibles a los propios acontecimientos de la historia política del momento. Añaden a la reflexión el tema de la moralidad institucional, la cual sostiene que para evaluar como moral una institución esta debe ser diseñada en congruencia con los objetivos que pretende alcanzar. (Goodin, et. al., 2003). En este caso, un Sistema Local Anticorrupción debe incluir una carga ética a la altura de las nuevas exigencias democráticas de la sociedad, y por ende, la participación activa de la sociedad en su creación.

Este cambio en el paradigma de la creación institucional, permite que las formas de gobernar y ser gobernados requieran una reingeniería institucional, y a su vez, revalorar las formas en que la ciudadanía y su gobierno se interrelacionan para resolver los problemas públicos.

En la actualidad el debate de la construcción de una sociedad democrática se inclina por esquemas más horizontales, de diálogo y concertación. Esto conlleva un gran mérito, sobre todo si el estado y la sociedad concurren a la resolución de los temas neurálgicos de la agenda pública; en el cual destaca el combate a la corrupción. Para ello, es necesario contemplar nuevas formas de gobernar que posibiliten cerrar la brecha entre gobierno y ciudadanía.

Bajo estos precedentes se analiza la creación y funcionamiento de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (CIISEAC), han dejado un precedente en la manera en que se piensa y se participa en las nuevas instituciones públicas del Estado. Esto ha sido un referente histórico en sí mismo.

El Acuerdo del Gobernador del Estado de Jalisco mediante el cual se creó CIISEA fue publicado el 15 de octubre del año 2016 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco. En las consideraciones iniciales del documento, se hizo énfasis en la necesidad de generar una estrategia gubernamental que permitiera la coordinación de políticas públicas y acciones para la implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Para ello, el ejecutivo estatal resaltó la importancia de generar un diagnóstico de la situación de las políticas públicas en vigencia, en torno a la prevención y los procedimientos sancionatorios de los servidores públicos contra actos de corrupción. Para tal efecto, se realizó una convocatoria a los sectores público, privado y social de Jalisco.

El cuarto punto, fracc.VI del Acuerdo, contempló la posibilidad de colaborar con más instituciones y organismos de la misma naturaleza. El propósito fue recabar propuestas externas para incorporarlas a los trabajos de la CIISEA. En el quinto punto, fracción IX, ya en el rubro sobre las sesiones de la Comisión, se especificó la posibilidad de incluir en las sesiones a invitados especiales aprobados por la mayoría de los integrantes de la mesa. En el punto sexto, se abrió la posibilidad de incorporar a dichos invitados especiales a las mesas de trabajo, siempre con la posibilidad de incorporar a los diálogos de la Comisión propuestas específicas y elaboradas, para que fuesen incluidas en las mesas de trabajo.

En estos mismos términos, la apertura que contempló el Acuerdo desde el inicio, permitió la incorporación de más organizaciones, más allá de las designadas nominalmente. En la sesión ordinaria del 25 de enero del 2017, los organismos de la Sociedad Civil Organizada fueron electos en un acto democrático por los integrantes designados por el Acuerdo, los cuales fueron: COPAR-MEX, CESJAL, Universidad de Guadalajara, el colectivo ¡Tómala! y la Universidad Autónoma de Guadalajara. No

obstante, en una práctica de gobierno la Comisión nominal instalada determinó en una mesa ampliada enriqueciendo aún más el propósito originario de la Comisión, y extendiendo a más miembros de la sociedad la posibilidad de aportar a los trabajos de la CIISEA. Sometido a consideración del pleno, se votó a favor de incluir e invitar a aquellos organismos de la sociedad civil organizada y del sector empresarial que habían sido propuestos para la votación, pero que no habían sido favorecidos por la mayoría.

Si bien el decreto sólo establecía cinco espacios para estos sectores con derecho a voz y voto, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, en voz de la Contraloría del Estado, con el aval del ITEI, invitó al pleno a hacer una mesa ampliada única. Apelando al espíritu democrático y a la apertura expresada al seno de la Comisión. En total, el número de integrantes quedó oficialmente en 39 entre la representatividad de los tres poderes del Estado, organismos empresariales, instituciones académicas y la sociedad civil organizada. En este sentido, se identificó un hallazgo institucional en pro de la apertura democrática metanormativa y metateórica. Si bien existen esquemas normativos que deben cumplirse rigurosamente, el ejercicio deliberativo permitió dar lugar a la creatividad sin necesariamente violar la ley o el acuerdo. De alguna manera, si existe un expreso interés y voluntad democrática en una mesa de gobernanza y ésta no altera el orden, se fortalece en la pluralidad, extendiendo la contribución deliberativa y no disminuyéndola.

Esta condición de pluralidad favoreció un intenso nivel deliberativo y se constató que en un ejercicio de gobernanza, ni el conflicto ni la diferencia de opinión son obstáculos cuando el nivel de cultura democrática es alto. Si bien existe la diferencia de opinión y expectativas en la medida en que hay demandas societales complejas, la mediación se convierte en un factor esencial para que el resultado tenga equilibrio de las demandas, entre lo que se desea y lo que se puede lograr, en la medida en que Estado y sociedad pueden construir un consenso favorable.

El tema de la corrupción por parte de servidores públicos y los particulares que participan en ella, pone en perspectiva que la temática puede ser ríspida y compleja, que de alguna manera quienes participan en el diálogo desde otro sector que no es el gubernamental, y aún los mismos servidores públicos, pueden arribar con juicios preestablecidos y predispuestos a una diferencia de opinión e interés que poco puede ser resuelta. No obstante, en el ejercicio deliberativo para debatir las propuestas de leyes en la materia anticorrupción predominó el diálogo respetuoso, el aprendizaje mutuo, la profundización en los temas jurídicos, el descubrimiento técnico y el desafío político que implica conseguir que las demandas de la sociedad fueran resueltas en la creación de leyes, que dieran vida a al Sistema Local Anticorrupción.

Esta puesta en común, logró que el nivel deliberativo y el trabajo constante lograra, a través de una mediación equilibrada, que al final del trabajo conjunto predominara un grado considerable de que “todas las voces” fueron incluidas, y que los esfuerzos por elaborar una propuesta sólida que sería derivada al Poder Ejecutivo (y a su vez al Legislativo), tuviera el reconocimiento de que había sido claramente producto de un esfuerzo colectivo.

La lección final que nos deja el diseño y funcionamiento de la CIISEA es que cuando la voluntad política y la participación ciudadana concurren en un tema de alto interés para el Estado, como lo es el combate a la corrupción, la práctica y vigencia de los principios de la gobernanza en la tarea del “rediseño institucional” para el fortalecimiento de las competencias éticas de la función pública, se convierten en un catalizador que da sustento y forma concreta a la co-creación de la nueva institucionalidad anticorrupción y por tanto al fortalecimiento de la democracia en Jalisco.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México, México: Fundación Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
- Biondo, Francesco. (2012). El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza. *Persona y Derecho*. Vol. 16. Universidad de Palermo.
- García S., Isabel (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público: 47/2007. Universidad de Salamanca, España.
- Goodin, Robert (et. al.) (2003). *Teoría del Diseño Institucional*. Gedisa. España.
- Meine, M., Dunn, T. (2013). The Search for Ethical Competency. Do Ethics Codes Matter? *Public Integrity*. Volume 15, 2013. 149-166.
- Menzel, Donald C., Carson, Kathleen J. (1999). A Review and Assessment of Empirical Research on Public Administration Ethics: Implications for Scholars and Managers. *Public Integrity* 1, no. 3:239–264. USA.
- Olivo, M., Alaníz, C., & García, L. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16. México.
- Pacheco, Alberto. (2013). Reseña bibliográfica de Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas de Mario Bassols y Cristóbal Mendoza. *Frontera Norte*. Vol. 25, Núm. 49. México.
- Tena, Jordi. (2009). Estrategias de diseño institucional, cumplimiento y virtud cívica. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(1), 85-110. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000100004>

### **Gilberto**

#### **Tinajero Díaz**

Maestro en Gestión Pública con orientación en transparencia y rendición de cuentas, Coordinador de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara.

### **Francisco Javier**

#### **Lozano Martínez**

Académico de la Universidad de Guadalajara e ITESO; Consultor e investigador social para el desarrollo de Políticas Públicas; Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara.

# PODER SABER



**itei** |

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
DEL ESTADO DE JALISCO

**itei.org.mx**



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
DEL ESTADO DE JALISCO

Invita a la **sociedad en general** a conocer los proyectos propuestos para el año 2018 y votar por su favorito. El que obtenga mayor cantidad de votos, el ITEI buscará los recursos necesarios para llevarlo a cabo durante el próximo año.

# Participa y vota en los proyectos 2018

PLANEACIÓN Y PROYECTO DE PRESUPUESTO 2018



Cultura de la Transparencia  
(App y Aula Virtual)



Datos Abiertos en Jalisco



Carrera por la Transparencia



ITEInerante



ITEI Regional  
(Unidades Desconcentradas)



Comité de Grupos  
Vulnerables para la creación  
de Políticas Públicas



Monólogos  
para adolescentes



ITEI Inuyente

ingresa a

[www.itei.org.mx/proyectos2018](http://www.itei.org.mx/proyectos2018)



# El Municipio en la encrucijada del Sistema Nacional Anticorrupción

**José Rubén Alonso González**

*Profesor e investigador de comunicación  
en la Universidad del Valle de Atemajac  
(UNIVA)*

## Resumen

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) implica un reto institucional y funcional en el diseño y configuración de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA), pues aunque incluidos los municipios como orden de gobierno, en el marco jurídico general estos aunque presentes no están desarrollados. La asimetría en el desarrollo institucional de las Administraciones Públicas Municipales implica ser creativos en la creación de normas locales para incorporar a estos gobiernos desde la realidad de ellos, para que desde abajo, la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, sea una realidad.

## PALABRAS CLAVES:

Sistema Nacional  
Anticorrupción, Sistema  
Local Anticorrupción,  
Municipio, Transparencia,  
Rendición de cuentas

## Introducción

Con el tiempo encima, el Sistema Nacional Anticorrupción se estructura para su operación y a escala local, el municipio figura y no figura; está pero de manera genérica. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) considera al municipio, pero deja a los Sistemas Locales (estatales) su incorporación operativa y funcional bajo lineamientos que deberá emitir el Sistema Nacional Anticorrupción. ¿Qué rol jugará el municipio en un Sistema Local Anticorrupción?, ¿estará supeditado a lo que determinen

los Sistemas Locales bajo los lineamientos que emita el Sistema Nacional?, ¿cómo integrar al municipio proactivamente en el combate anticorrupción cuando éste es el eslabón de los órdenes de gobierno es el más cercano a la gente, el “más dependiente” de recursos públicos vía participaciones estatales y federales?, ¿cómo hacerlos partícipes desde ellos, respetando su autonomía?, ¿cómo integrarlos a un sistema local en medio de asimetrías administrativas, presupuestales, sociales, políticas, culturales?

## El origen: Pacto por México

El 2 de diciembre de 2012, los líderes de las entonces tres fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, PRI, PAN y PRD, con el ya presidente en funciones Enrique Peña Nieto, firmaron el Pacto por México<sup>1</sup> basado en cinco acuerdos y 95 compromisos: Sociedad de derechos y libertades; Crecimiento económico, empleo y competitividad; Seguridad y justicia; Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y Gobernabilidad Democrática.

Por lo que toca al cuarto compromiso, “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción” se establecieron cinco compromisos, que han seguido ritmos y rutas distintas, pero con definiciones similares en la estructura para su operación a través de sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción.

El acuerdo en estos temas se estableció a partir de que “la transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Asimismo, el combate efectivo a la corrupción es uno de los

reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados”, con los siguientes compromisos<sup>2</sup>:

### 4.1 Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.

- Se instrumentará la reforma preferente aprobada para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno que permitan establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público. (Compromiso 82)

### 4.2. Reforma para ampliar facultades del IFAI.

- Se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional. (Compromiso 83).
- Los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia. (Compromiso 84).

### 4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción.

- Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE.. (Compromiso 85)
- Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil

<sup>1</sup> Enrique Peña Nieto asumió funciones como Presidente de la República el 1 de diciembre de 2012. Una vez calificada la elección presidencial e instalado el Congreso de la Unión, resultante de los comicios del 1 de julio de ese año, el equipo de transición del nuevo Presidente entró en comunicación con los dirigentes del PAN y PRD en el mes de octubre para armar un acuerdo nacional de gran envergadura. Para notas sobre el origen y contexto del Pacto por México ver: “El origen del Pacto por México”, de Rubén Aguilar Valenzuela, en *El Economista*, 6 de enero de 2013, disponible en <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2013/01/06/origen-pacto-mexico>; “Breves reflexiones sobre el Pacto por México”, de David Pantoja Morán, *Este País*, 9 de enero de 2013, disponible en <http://archivo.estepais.com/site/2013/breves-reflexiones-sobre-el-pacto-por-mexico/>; “Notas acerca del Pacto por México”, Autores Varios en Reporte CESOP - Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, número 63, abril de 2013, disponible en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/305641/1024925/file/Reporte\\_63-notas-acerca-pacto-por-mexico.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/305641/1024925/file/Reporte_63-notas-acerca-pacto-por-mexico.pdf)

<sup>2</sup> Pacto por México. Disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción. (Compromiso 86)

## Transparencia y acceso a la información

La concretización del Pacto por México en este rubro comenzó por lo existente: el marco jurídico e institucional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, vigente desde 2002 con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, leyes locales, y organismos garantes del derecho de acceso a la información como el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI)<sup>3</sup>. El 26 de noviembre de 2013, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información<sup>4</sup>, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014<sup>5</sup>. Un año después, el 16 de abril de 2015, la Cámara de Diputados aprobó la ley reglamentaria en materia de transparencia y acceso a la información con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)<sup>6</sup>, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de ese año<sup>7</sup>.

Estas reformas dieron autonomía constitucional al IFAI transformándolo en un Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

Personales (INAI) y sentó las bases para jurídicas e institucionales para armonizar los marcos jurídicos locales en esas materias, operándose con base en un Sistema Nacional de Transparencia como una instancia para “coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable” (Artículo 28 de la LGTAIP), integrada por el INAI, los organismos garantes locales en materia de acceso a la información, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y de manera externa, la participación de un Consejo Consultivo proveniente de la sociedad civil y la academia (Artículos 30, 31, 47 y 48, de la LGTAIP). Aunado a ello, para operar y garantizar el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, se estableció una Plataforma Nacional de Transparencia, conformada con cuatro sistemas de información electrónica: Solicitudes de Acceso a la Información, Gestión de Medios de Impugnación, Portales de Obligaciones de Transparencia y de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (Artículos 49, 50 y 52 de la LGTAIP)<sup>8</sup>.

## Rendición de Cuentas Combate a la corrupción

Mientras se definía el Sistema Nacional de Transparencia, los trabajos en torno al combate a la corrupción se aceleraron. Legisladores retomaban los compromisos del Pacto por México a partir de la propuesta Presidencial de una Comisión Nacional Anticorrupción presentada ante el Senado por la bancada del PRI-PVEM<sup>9</sup> y la propuesta

<sup>3</sup> A partir del 6 de julio de 2010 entró en vigor la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y el 27 de enero de 2017 entró en vigor la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Desde 2010, el entonces IFAI, hoy INAI, es el organismo garante en materia de protección de datos personales, establecidos tanto en el artículo 6° y 16 segundo párrafo Constitucional. Los organismos garantes locales, por su parte, tienen la obligación y facultad de proteger los datos personales en posesión de sujetos obligados junto con el INAI.

<sup>4</sup> LXII Legislatura. Cámara de Diputados. Dictamen “Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, para los efectos de la fracción e) del artículo 72 constitucional”. Gaceta Parlamentaria. Año XVII, Número 3914-II, 26 de noviembre de 2013. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/nov/20131126-II.pdf>.

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Federación. “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”. 7 de febrero de 2014. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)

<sup>6</sup> LXII Legislatura. Cámara de Diputados. “Declaratoria de publicidad de la Comisión de Gobernación, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Gaceta Parlamentaria. Año XVIII, número 4255-II, 16 de abril de 2015. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/abr/20150416-II.html#DecDictamenes>.

<sup>7</sup> Diario Oficial de la Federación. “Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. 5 de abril de 2015. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)

<sup>8</sup> Para más información sobre el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) ver sus sitios electrónicos, disponibles en <http://www.snt.org.mx/> y <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/>, respectivamente.

<sup>9</sup> Gaceta del Senado. Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 Y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las Senadoras y los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. 15 de noviembre de 2012. Gaceta LXII/1PPO-53/38036. Disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-11-15-1/assets/documentos/Ini\\_Comision\\_Nacional\\_Anticorrupcion.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-11-15-1/assets/documentos/Ini_Comision_Nacional_Anticorrupcion.pdf)

del PAN<sup>10</sup> de crear un Sistema Nacional Anticorrupción, organizaciones de la sociedad civil a escala nacional y local, como Transparencia Mexicana (TM), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), emprendieron una campaña de promoción de la llamada Declaración 3de3, como referente para de combate a la corrupción a partir de una iniciativa ciudadana de “Ley general de responsabilidades administrativas”, para que todo servidor público quedara obligado a presentar y hacer pública su patrimonial, de intereses y patrimonial<sup>11</sup>.

El 25 de febrero de 2015, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional que sentó las bases de lo que sería el Sistema Nacional Anticorrupción<sup>12</sup>, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de ese año<sup>13</sup>. Un año después, el 16 de junio de 2016 la Cámara de Diputados aprobó un paquete de nuevas leyes y reformas en materia de anticorrupción: como nuevas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; en tanto, reformas al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, la Ley de Fiscalización de Cuentas de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Repú-

blica<sup>14</sup>. Sin embargo, ante opiniones de empresarios, el Ejecutivo federal observó el paquete de reformas pues se puso en la misma condición de servidores públicos obligados a presentar su declaración patrimonial e intereses cualquier persona “física o moral” que ejerza recursos públicos bajo cualquier modalidad. Al mes siguiente, el Congreso de la Unión, atendió en periodo extraordinario de sesiones las observaciones del Ejecutivo federal y el 6 de julio se aprobaron nuevos dictámenes<sup>15</sup>, que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016<sup>16</sup>.

El Sistema Nacional Anticorrupción gira en torno a dos leyes generales: la del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y la General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), con las que las entidades federativas deberán armonizar sus marcos jurídicos y crear sistemas locales anticorrupción a más tardar el 18 de julio de 2017, con base en artículo Segundo Transitorio de la LGSNA.

La LGSNA establece dos sistemas nacionales: el Anticorrupción y el de Fiscalización. El primero, base, es definido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Artículo 113, primer párrafo de la CPEM y Artículo 1 de la LGSNA), y “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 corrup-

<sup>10</sup> Gaceta del Senado. Iniciativa con aval de Grupo que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. 4 de abril de 2013. Gaceta LXII/1SPO-116/40236. Disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-04-1/assets/documentos/Ini\\_PAN\\_Combate\\_Corrupci%C3%B3n.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-04-1/assets/documentos/Ini_PAN_Combate_Corrupci%C3%B3n.pdf)

<sup>11</sup> Ley3de3. Iniciativa General de Responsabilidades Administrativas. Disponible en [http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3\\_LEY\\_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas\\_Documento.pdf](http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf)

<sup>12</sup> LXII Legislatura. Cámara de Diputados. Dictamen “De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción”. Gaceta Parlamentaria. Año XVIII, Número 4223-III, 26 de febrero de 2015. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Federación. “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”. 7 de febrero de 2014. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

<sup>14</sup> LXIII Legislatura. Cámara de Diputados. Dictámenes “De la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”. Gaceta Parlamentaria. Año XIX, Número 4554-VI, 16 de junio de 2016. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/jun/20160616-VI.pdf>

<sup>15</sup> LXIII Legislatura. Cámara de Diputados. Declaratoria de publicidad de los dictámenes “De la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que resulta de la aprobación de las observaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal al proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas”. Gaceta Parlamentaria. Año XIX, Número 4568-III, 6 de julio de 2016. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/jul/20160706-III.pdf>

<sup>16</sup> Diario Oficial de la Federación. Sistema Nacional Anticorrupción. 18 de julio de 2016. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>

ción, 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” (Artículo 6 de la LGSNA); en tanto, el de Fiscalización tiene por objeto “establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos” (Artículo 37 de la LGSNA), y se define como “el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones”, (Artículo 3, fracción XII de la LGSNA)

El SNA se integra por los integrantes de un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales anticorrupción. En tanto, el Comité Coordinador, “instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional” encargada del “diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción” (Artículo 8 de la LGSNA) se conforma con un representante del Comité de Participación Ciudadana, “quien lo presidirá”, los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el de la Secretaría de la Función Pública (órgano de Control Interno), un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el presidente del INAI y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Para su operación, tendrá una Secretaría Ejecutiva.

Pieza clave de Comité Coordinador es el Comité de Participación Ciudadana, pues es quien lo presidirá y por el origen y naturaleza de sus 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” (Artículo 16 de la LGSNA), que serán seleccionados por una Comisión de Selección formado por nueve ciudadanos quienes con-

ducirán el proceso de selección y presentarán a quienes integrarán el Comité de Participación Ciudadana ante el Senado<sup>17</sup>. En tanto, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) estará integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales y las instancias de Control Interno de las entidades federativas. (Artículo 37 de la LGSNA).

Como en el SNT, el SNA operará sistemas electrónicos con información que alimentarán los sujetos obligados y así “cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas” en la LGSNA y la LGRA (Artículo 48 de la LGSNA). Los sistemas electrónicos de la Plataforma Digital Nacional incluirá uno de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancias de presentación de declaración fiscal (3de3), otro de servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; uno más de servidores públicos y particulares sancionados; uno de información y comunicación del SNA y el SNF, uno de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y uno de información pública de contrataciones. En tanto, el SNF deberá crear un sistema que “permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México” (Artículos 48, 49 y 38 de la LGSNA).

Por lo que corresponde a responsabilidades administrativas, la LGRA establece principios y obligaciones para la actuación de los servidores públicos, así como el tipo de faltas, sanciones, mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y políticas de ética pública (Artículo 2 de la LGRA); y precisa lo que fue propuesta y exigencia ciudadana, la Ley 3de3, establecida en la ley como un Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal (Artículos 26 al 48 de la LGRA); y se fortalecen con más facultades a los órganos de control interno, identificados en algunas entidades públicas como Contralorías.

---

<sup>17</sup> El proceso de integración del primer Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción se puede consultar en su sitio Web. Disponible en <http://www.comisionsna.mx/>



## Jalisco, primeros pasos

El 22 de septiembre de 2016, el Congreso del Estado de Jalisco comenzó el proceso de armonización de la Constitución local con la Federal para crear un Sistema Anticorrupción del Estado (SAE), publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 26 de noviembre de 2016<sup>18</sup>, estableciendo que este será “el encargado de dar seguimiento y cumplimiento al “combate y sanción a cualquier tipo de actos de corrupción” con base en la ley que se diseñe para ello (Artículo 15, fracción III), se incorpora la figura del Fiscal Especial en Combate a la Corrupción, se faculta al Congreso del Estado para que elija a los titulares de los órganos de control interno de los organismos públicos autónomos del Estado, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) mediante votación calificada del Congreso sobre los propuestos por la sociedad mediante consulta pública, quienes además para ocupar el cargo deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución establece para el cargo de Auditor Superior (Artículo 106, párrafos tercero y cuarto), así como la designación de Fiscal Especial en Combate a la Corrupción, mediante mayoría calificada con base en la terna que proponga el Ejecutivo del Estado (Artículo 35, fracciones X y XXXVI); se faculta al Ejecutivo estatal para que celebre convenios con la federación, los estados y los municipios “en materia de combate a la corrupción” (Artículo 50, fracción XXVI); a la par también se faculta a los municipios para que establezcan convenios con la federación, los estados y otros municipios “en materia de combate a la corrupción” (Artículo 80, fracción XI) y que tengan como obligación el “garantizar en todo momento el combate y sanción a cualquier tipo de actos de corrupción en los

<sup>18</sup> Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. Decreto 25886/LXI/16 que reforma los artículos 8, 12, 15, 21, 35, 50, 80, 85, 92 y 106 y se adiciona un Capítulo VI al Título Octavo y un artículo 107 Ter, a la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como acuerdo legislativo número AL-845-LXI-16. 26 de noviembre de 2016, Número 8, Sección LIV, Tomo CCCLXXXVII. Disponible en <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-26-16-iv.pdf>. Ver también Fe de Erratas: Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. FE DE ERRATAS relativa al decreto 25886/LXI/16, que reforma los artículos 12, 15, 21, 35, 50, 80, 85, 92 y 106 y se adiciona un Capítulo VI, al título VII y un artículo 107 ter a la Constitución Política del Estado de Jalisco, que fue publicado en el periódico oficial El Estado de Jalisco, con fecha sábado 26 de noviembre de 2016, número 8, sección LIV. 25 de marzo de 2017, Número 9, Sección XI, Tomo CCCLXXXVIII. Disponible en: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-25-17-xi.pdf>

términos de la legislación correspondiente” (Artículo 85, fracción III); se incorpora como obligación de los servidores públicos el presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses, así como la constancia de su declaración fiscal” (Artículo 92, segundo párrafo); y retomando lo establecido en la Constitución Federal, establece el SAE, aunque sin considerar todas las bases que para ello establece el Sistema Nacional Anticorrupción, como se muestra en la siguiente tabla:

Constitución Política de los Estados Mexicanos	Constitución Política del Estado de Jalisco
<p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;</li> <li>II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y</li> <li>III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;</li> <li>b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;</li> <li>c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;</li> <li>d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;</li> <li>e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.</li> </ol> </li> </ol> <p>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 a las mismas.</p> <p>Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.</p>	<p>Artículo 107 Ter. El Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco es la instancia de coordinación entre las autoridades estatales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.</p> <p>El Sistema Estatal Anticorrupción tiene como objeto prevenir la corrupción con la finalidad de fortalecer el estado de derecho, la rendición de cuentas y la gobernanza para el desarrollo; aplicando para tal efecto los tratados internacionales en materia anticorrupción de los que México sea parte y las leyes respectivas.</p> <p>Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. El Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco contará con un Comité Coordinador que estará integrado de la siguiente manera:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Titular de la Auditoría Superior;</li> <li>b) Titular de la Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción;</li> <li>c) Titular de la Contraloría del Estado;</li> <li>d) Titular de la Presidencia del Tribunal de lo Administrativo;</li> <li>e) Titular de la Presidencia del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco;</li> <li>f) Un representante del Consejo de la Judicatura; y</li> <li>g) Un representante del Comité de Participación Social.</li> </ol> </li> <li>II. El Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la Ley.</li> </ol> <p>La ley determinará las bases de organización y funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.</p>

Como se puede observar, la Constitución de Jalisco no le dio facultades constitucionales al Comité de Coordinador del Sistema Anticorrupción, siendo esta la tercera base mínima. Incluso, los legisladores dejaron para cuatro meses después una “reforma constitucional complementaria”, que vencería el 24 de marzo de 2017; sin embargo, al ver que no se cumpliría con el plazo, el 21 de marzo derogaron el Artículo Segundo Transitorio del decreto 25886/LXI/16<sup>19</sup>, en el que se establecieron dicho periodo, quedando sujetos ahora al Segundo Transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que vence el 18 de julio de 2017.

Mientras el Congreso del Estado de Jalisco definía el SAE, el Ejecutivo estatal, mediante Acuerdo creó una Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado, con carácter transitorio, “como un órgano consultivo, de coordinación entre la sociedad civil organizada, organismos no gubernamentales, instituciones educativas públicas y privadas, así como cámaras empresariales y diversas autoridades en el Estado”, con vistas a “definir acciones previas que permitan preparar las bases estratégicas para su implementación, y con esto, dar cumplimiento a la reforma constitucional y leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción”, y con el objetivo de realizar “un diagnóstico del marco jurídico vigente, así como del impacto actual de planes, programas, lineamientos, manuales de organización y procedimientos, impacto presupuestal, operativo y organizacional para la implementación del Sistema Anticorrupción en el Estado de Jalisco”<sup>20</sup>. Esta Comisión Interinstitucional quedó instalada el 18 de enero de 2017<sup>21</sup>, integrada por el Gobernador del Estado como Coordinador General, el Secretario Ejecutivo, a cargo del titular de la Contraloría del Estado, tres representantes de la Administración

Pública Estatal (los titulares de la Secretaría General de Gobierno, el titular de la Fiscalía General del Estado y el Titular de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas), representantes de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de órganos autónomos (diputados presidentes de las Comisiones Legislativas de Vigilancia, Responsabilidades, Derechos Humanos, Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado; el titular del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; el titular de la CEDH, el presidente del IEPC, del ITEI, y el titular de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco; cinco representantes de la sociedad civil organizada, instituciones educativas públicas y privadas, y cámaras empresariales (Coparmex, ¡Tómala!, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Guadalajara, y el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad; y un representante de la Comisión de Contralores Municipios-Estado en calidad de consejero.

## En el entorno nacional

El 30 de enero de 2017 se designó el Comité de Participación Ciudadana del SNA, integrado por Mariclaire Acosta Urquidi, Alfonso Hernández Valdez, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha y Jacqueline Peschard Mariscal<sup>22</sup>, el 4 de abril de 2017 se instaló el Comité Coordinador del SNA, presidido por Peschard Mariscal, pero sin que aún el Senado de la República haya nombrado al Fiscal Especial de Combate a la Corrupción.

IMCO, por su parte, para facilitar a los estados procesos de armonización de sus marcos legales locales con la LGSNA, propuso y promueve un “Proyecto de Ley Modelo de los Sistemas Locales Anticorrupción”<sup>23</sup>, bajo el cual monitorea los procesos locales de confección de Sistemas Anticorrupción, estableciendo por ahora un “Semáforo Anticorrupción” para dar seguimiento a las reformas constitucionales que se hacen en los estados.

<sup>19</sup> Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. Decreto 26310/LXI/17, que deroga el Artículo Segundo Transitorio del decreto 25886/LXI/16 y anexo. 24 de marzo de 2017. Número 8 Ter. Edición Especial. Tomo CCCLXXXVIII. Disponible en: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-24-17-ter.pdf>

<sup>20</sup> Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. Acuerdo DIGELAG ACU 047/2016, que crea la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. 15 de octubre de 2016. Número 40. Sección IX. Tomo CCCLXXXVI. Disponible en <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/10-15-16-ix.pdf>

<sup>21</sup> Gobierno del Estado de Jalisco. Instala Ejecutivo Comisión Interinstitucional del Sistema Estatal Anticorrupción. 18 de enero de 2017. Disponible en <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/51195>

<sup>22</sup> Acuerdo del Pleno de la Comisión de Selección por el que se otorga el nombramiento a los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: [http://www.comisionsna.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Acuerdo\\_Comision\\_Seleccion\\_nombramiento\\_CPS-Documento.pdf](http://www.comisionsna.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Acuerdo_Comision_Seleccion_nombramiento_CPS-Documento.pdf)

<sup>23</sup> IMCO. “Proyecto de Ley Modelo de los Sistemas Locales Anticorrupción”. Disponible en: [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/12/2016-SNA-Ley\\_modelo\\_SLA-Documento.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/12/2016-SNA-Ley_modelo_SLA-Documento.pdf)

Para los primeros días de marzo, sólo Nayarit y Chiapas, con base en la observación de IMCO estaban “listos para comenzar con el desarrollo de sus Sistemas Locales Anticorrupción”. La observación de IMCO tiene dos objetivos: las reformas constitucionales y la creación de leyes locales en materia anticorrupción. Su corte a la fecha era el siguiente:

### Semáforo de la Reforma Constitucional

Reforma Constitucional Satisfactoria: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Querétaro, Nayarit, Puebla, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán.

Reforma Constitucional Regular: Ciudad de México, Guanajuato, Michoacán.

Iniciativa de Reforma Constitucional Satisfactoria: Tlaxcala.

Iniciativa de Reforma Constitucional Regular: Estado de México, Colima, Quintana Roo, Sinaloa, Zacatecas.

Iniciativa de Reforma Constitucional Deficiente: Baja California.

Reforma Constitucional Deficiente: Jalisco, Morelos, Veracruz.

Sin Reforma Constitucional: Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas.

### Semáforo de Implementación de la Ley del Sistema Local Anticorrupción (SLA)

Ley del SLA Satisfactoria: Chiapas, Nayarit.

Ley del SLA Regular:

Iniciativa del SLA Satisfactoria: Puebla, Nuevo León.

Iniciativa del SLA Regular: Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí.

Iniciativa del SLA Deficiente: Morelos.

Ley del SLA Deficiente:

Sin Ley del SLA: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

A menos de cuatro meses para que venza el plazo para que todas las entidades del país armonicen sus Constituciones locales y elaboren sus leyes secundarias, el escenario no es nada prometedor. Sin Sistemas Locales Anticorrupción a tiempo y armonizados, el Sistema Nacional será inoperante, pues los sistemas de información no podrán estructurarse, alinearse y alimentarse; anticipando asimetrías en la generación y disposición de información, como enfrenta el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Incluso, los Semáforos de IMCO sólo diagnostican reformas Constitucionales locales y Leyes de Sistemas Estatales Anticorrupción, sin que se cuente con seguimiento con otras piezas claves por armonizar: leyes de Responsabilidades Administrativas, entidades de fiscalización superior, órganos de control interno (contralorías), tribunales de lo administrativo y fiscales especiales contra la corrupción,

## ¿Qué hacer con los municipios?

Las reformas e iniciativas Constitucionales locales, así como las leyes de Nayarit y Chiapas, reproducen sin aporte particular para integrar más allá de la incorporación colaborativa de las Administraciones públicas municipales en los Sistemas Locales Anticorrupción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el SNA “es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Artículo 113, primer párrafo), y la LGSNA establece “las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción” (Artículo 1), además de indicar que entre los objetivos de esa ley está el “establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas,

los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México” (Artículo 2).

En principio, los municipios formarán parte de los sistemas locales anticorrupción. La LGSNA, sobre dichos sistemas, no menciona a los municipios. El artículo 36 de dicha norma establece las bases para que las entidades federativas desarrollen la integración, atribuciones y funcionamiento de esos sistemas: contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que la ley otorga al SNA, que tengan acceso a la información necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; que sus recomendaciones, políticas públicas e informes que emita tengan respuesta de los sujetos obligados; que cuente con las atribuciones y procedimientos adecuados para que den seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan; que cuenten con las atribuciones y procedimientos adecuados para que puedan dar seguimiento a sus recomendaciones, informes y políticas que emitan; que rindan un informe público; que la presidencia del SLA recaiga en el Consejo de Participación Ciudadana; y que quienes integren ese consejo reúnan cuando menos los requisitos y el procedimiento de designación análogo para el Consejo de Participación Ciudadana del SNA.

Luego, la ley se refiere a los municipios en lo tocante al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), en particular a un sistema electrónico “en términos” de la Plataforma Digital Nacional, que entre otros sistemas electrónicos establece uno de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización “que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México” (Artículo 38); pero en el artículo 54, se indica que esa herramienta digital de información y comunicación del SNA y el SNF “eventualmente” permitirá “centralizar la información” correspondiente a los municipios,

Ciertamente incorporar a los 2,456 municipios de México y 16 Alcaldías de la Ciudad de México en la LGSNA sería más que tarea compleja, sino prácticamente imposible por la asimetría política, económica, estructural, de recursos humanos y tecnológicos, presupuestal, cul-

tural y geográfica, por señalar algunos elementos. La tarea tendría que recaer en los SLA, y las preguntas a resolver, como se indicó al comienzo, serían: ¿Qué rol jugará el municipio en un Sistema Local Anticorrupción, siendo?, ¿estará supeditado a lo que determinen los Sistemas Locales bajo los lineamientos que emita el Sistema Nacional?, ¿cómo integrar al municipio proactivamente en el combate anticorrupción cuando éste es el eslabón de los órdenes de gobierno es el más cercano a la gente, el “más dependiente” de recursos públicos vía participaciones?, ¿cómo hacerlos partícipes desde ellos, respetando su autonomía?, ¿cómo integrarlos a un sistema local en medio de asimetrías administrativas, presupuestales, sociales, políticas, culturales?

Resolver el rol que jugarán los municipios en un SLA es fundamental en la inhibición y combate a la corrupción por la naturaleza que tiene este orden de gobierno en lo cotidiano frente a la ciudadanía y la interacción-dependencia sobre todo presupuestal que aún tienen frente al Estado y la federación.

## A manera de propuesta

Replicar en los 125 municipios de Jalisco el modelo del SNA como se desarrolla en los SLA con vistas a un Sistema Anticorrupción Municipal (SAM) sería inviable en la práctica, pues generaría una estructura que no podrían soportar la mayoría de los municipios del Estado; no todos cuentan ni con los recursos humanos y económicos para una estructura que supondría un SAM con esas características. Consideremos lo siguiente: no todos las administraciones municipales de Jalisco cuentan un Órgano de Control Interno, en algunos es el síndico municipal que realiza esas funciones, ejerciéndolas además en los organismos públicos descentralizados de sus administraciones, como son los Sistemas DIF, o los institutos municipales de las mujeres y de la juventud<sup>24</sup>.

En cuanto al desarrollo institucional de los 125 municipios de Jalisco, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), “28 municipios, es decir el 22.4%, tienen un desarrollo institucional muy alto; 54, el 43.2%, alto; 34, el 27.2%, medio-alto; 7, el 5.6%, medio; y 2, el 1.6%, bajo. Los municipios que tuvieron una mejor calificación en el contexto estatal fueron, en primer lugar, Guadalajara (0.8114), seguido de Puerto Vallarta (0.7769) y Tlaquepaque (0.7241)”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Para un mayor detalle sobre la realidad de los municipios en México, desde la óptica de la fiscalización, ver el “Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal” de la Auditoría Superior de la Federación. Febrero de 2015. Disponible en: <http://200.23.8.25/ASF/descarga/DocDIMcompleto.pdf>

<sup>25</sup> Auditoría Superior de la Federación. “Índice de Desarrollo Institucional Municipal. Jalisco”. Febrero de 2015. Disponible en: <http://200.23.8.25/ASF/descarga/resultados/Jalisco.pdf>

**Índice de Desarrollo Institucional Municipal y Subíndices – Jalisco - 2013<sup>26</sup>**

Grado	Desarrollo Institucional Municipal	% de los Municipios	Subíndices			
			Capacidad Financiera	Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos	Desarrollo Administrativo	Transparencia y Rendición de Cuentas
Muy Alto	28	22.4	62	46	23	4
Alto	54	43.2	49	39	39	11
Medio-Alto	34	27.2	10	20	36	36
Medio	7	5.6	3	6	24	34
Bajo	2	1.6	0	10	3	22
Muy Bajo	0	0	1	4	0	18
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>100.0</b>	<b>125</b>	<b>125</b>	<b>125</b>	<b>125</b>

El Sistema Anticorrupción Municipal en Jalisco podría configurarse a partir de sus doce Regiones<sup>27</sup>, donde se integrarían doce Comités de Participación Social Municipal con ciudadanos y ciudadanas de los municipios que integran cada Región, con atribuciones y facultades similares al Estatal. En cada Sistema Anticorrupción Municipal estarían los titulares de los Órganos de Control Interno (contralores) de los municipios de cada región, los síndicos municipales y un miembro del Comité de Transparencia Municipal. El SAM sería presidido por un representante del Comité de Participación Social Municipal, y ante el SAE participaría un titular de Órgano de Control Interno del municipio de cada región, designado por los integrantes del Sistema Anticorrupción Municipal regional.

<sup>26</sup> Ibid. Pág. 27 y siguientes.

<sup>27</sup> Las doce regiones de Jalisco son: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa-Sierra Occidental, Valles, Lagunas y Centro.

## Estructura de un Sistema Anticorrupción Municipal a partir de Regiones



## Vinculación de los Sistemas Regionales Anticorrupción Municipales con el Sistema Anticorrupción Estatal



A partir de sistemas regionales se fortalecería la interacción de las propias regiones desde su propia realidad y condiciones; se alinearían políticas públicas en las tres vertientes de acciones e información para que sean consistentes para el SEA en tres dimensiones: transparencia-acceso a la información (sistemas de transparencia), rendición de cuentas (sistema de fiscalización) y combate a la corrupción; se fortalecería la participación social desde cada municipio y región; en tanto, desde el SEA se podrían conducir políticas, acciones y estrategias regionales con base en su realidad y recursos, eficientándolos y economizándolos.

## Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2015). "Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal". Abril 9, 2017, de Auditoría Superior de la Federación Sitio web: <http://200.23.8.25/ASF/descarga/DocDIMcompleto.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). "Índice de Desarrollo Institucional Municipal. Jalisco". Abril 9, 2017, de Auditoría Superior de la Federación Sitio web: <http://200.23.8.25/ASF/descarga/resultados/Jalisco.pdf>
- Aguilar, Rubén. (2013). "El origen del Pacto por México". abril 4, 2017, de El Economista Sitio web: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2013/01/06/origen-pacto-mexico>
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. (2014). "Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México". Marzo 25, 2017, de Comisión Federal de Mejora Regulatoria Sitio web: <http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/201411211249MEJORA%20REGULATORIA%20MORELOS%20-%20Francisco%20Lelo%20de%20Larrea.pdf>
- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. (2017). "Acuerdo del Pleno de la Comisión de Selección por el que se otorga el nombramiento a los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción". Marzo 7, 2017, de Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción Sitio web: [http://www.comisionsna.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Acuerdo\\_Comision\\_Seleccion\\_nombramiento\\_CPS-Documento.pdf](http://www.comisionsna.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Acuerdo_Comision_Seleccion_nombramiento_CPS-Documento.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (2014). "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia". Marzo 4, 2017, de Poder Ejecutivo Federal Sitio web: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)
- Diario Oficial de la Federación. (2014). "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción". Marzo 2, 2017, de Poder Ejecutivo Federal Sitio web: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)
- Diario Oficial de la Federación. (2015). "Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Marzo 4, 2017, de Diario Oficial de la Federación Sitio web: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)
- Diario Oficial de la Federación. (2016). "Sistema Nacional Anticorrupción". Marzo 4, 2017, de Poder Ejecutivo Federal Sitio web: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>
- Gobernador del Estado de Jalisco. (2016). "Acuerdo DIGELAG ACU 047/2016, que crea la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco".

co". Enero 5, 2017, de Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" Sitio web: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/10-15-16-ix.pdf>

IMCO-Transparencia Mexicana. (2016). "Iniciativa General de Responsabilidades Administrativas". Marzo 5, 2017, de IMCO-Transparencia Mexicana Sitio web: [http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3\\_LEY\\_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas\\_Documento.pdf](http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf)

LXII Legislatura. (2012). Iniciativa de "Decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 Y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las Senadoras y los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República". Marzo 5, 2017, de Gaceta del Senado Sitio web: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-11-15-1/assets/documentos/Ini\\_Comision\\_Nacional\\_Anticorrupcion.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-11-15-1/assets/documentos/Ini_Comision_Nacional_Anticorrupcion.pdf)

LXII Legislatura. (2012). "Iniciativa con aval de Grupo que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción". Marzo 5, 2017, de Gaceta del Senado Sitio web: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-04-1/assets/documentos/Ini\\_PAN\\_Combate\\_Corrupci%C3%B3n.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-04-1/assets/documentos/Ini_PAN_Combate_Corrupci%C3%B3n.pdf)

LXII Legislatura. (2015). Dictamen "Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, para los efectos de la fracción e) del artículo 72 constitucional". Marzo 2, 2017, de Gaceta Parlamentaria Sitio web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/nov/20131126-II.pdf>

LXII Legislatura. (2015). "Declaratoria de publicidad de la Comisión de Gobernación, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Marzo 4, 2017, de Gaceta Parlamentaria Sitio web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/abr/20150416-II.html#DecDictamenes>

LXII Legislatura. (2015). Dictamen "De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción". Marzo 5, 2017, de Gaceta Parlamentaria Sitio web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

LXIII Legislatura. (2016). Dictámenes "De la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa". Marzo 3, 2017, de Gaceta Parlamentaria Sitio web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/jun/20160616-VI.pdf>

LXIII Legislatura. (2016). Declaratoria de publicidad de los dictámenes "De la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que resulta de la aprobación de las ob-

servaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal al proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas. Marzo 4, 2017, de Gaceta Parlamentaria Sitio web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/jul/20160706-III.pdf>

Pantoja, David. (2013). Breves reflexiones sobre el Pacto por México. abril 4, 2017, de Este País Sitio web: <http://archivo.estepais.com/site/2013/breves-reflexiones-sobre-el-pacto-por-mexico>

Pacto por México. (2012). <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>. Abril 3, 2017, de Presidencia de la República Sitio web: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". (2016). Decreto 25886/LXI/16 que reforma los artículos 8, 12, 15, 21, 35, 50, 80, 85, 92 y 106 y se adiciona un Capítulo VI al Título Octavo y un artículo 107 Ter, a la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como acuerdo legislativo número AL-845-LXI-16. Marzo 15, 2017, de Gobierno del Estado de Jalisco Sitio web: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-26-16-liv.pdf>

Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". (2017). Decreto 26310/LXI/17, que deroga el Artículo Segundo Transitorio del decreto 25886/LXI/16 y anexo. 24 de marzo de 2017. Abril 7, 2017, de Gobierno del Estado de Jalisco Sitio web: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-24-17-ter.pdf>

Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". (2017). FE DE ERRATAS relativa al decreto 25886/LXI/16, que reforma los artículos 12, 15, 21, 35, 50, 80, 85, 92 y 106 y se adiciona un Capítulo VI, al título VII y un artículo 107 ter a la Constitución Política del Estado de Jalisco, que fue publicado en el periódico oficial El Estado de Jalisco, con fecha sábado 26 de noviembre de 2016. Abril 10, 2017, de Gobierno del Estado de Jalisco Sitio web: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-25-17-xi.pdf>

Reporte CESOP. (2013). Notas acerca del Pacto por México. abril 5, 2017, de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados Sitio web: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/305641/1024925/file/Reporte\\_63-notas-acerca-pacto-por-mexico.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/305641/1024925/file/Reporte_63-notas-acerca-pacto-por-mexico.pdf)

**José Rubén  
Alonso González**

Profesor e investigador de comunicación en la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), columnista en el periódico Milenio - Jalisco.



# Naturaleza y Atribuciones de la Comisión de Selección y la Primera Decisión del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

**Alfonso Hernández Godínez**

*Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid*

**Mario Alberto Beas Rosales**

*Maestro en Derecho y Abogado por la Universidad de Guadalajara*

## Resumen

La participación ciudadana como parte toral del engranaje en el Sistema Nacional y Estatal en materia Anticorrupción, apuesta dejar al margen a los políticos en algunos de los momentos importantes en la implementación y funcionamiento de los Sistemas. Por ello la naturaleza y atribuciones de los órganos sociales como la Comisión de Selección y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, sin duda nos generan un voto de confianza.

## Antecedentes

Con fecha 27 de mayo del año 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. En total fueron 18 artículos los que tuvieron algún tipo de modificación y fue el fruto de nueve iniciativas de

## PALABRAS CLAVES:

Participación ciudadana, Comisión de Selección, Comité de Participación Social Sistema y Anticorrupción

reforma a la Constitución presentadas por los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, de manera que fue necesario un amplio consenso entre las fuerzas políticas para alcanzar los acuerdos en materia de combate a la corrupción.

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción también obliga al Congreso de la Unión a reformar y, en su caso, a crear nuevas leyes secundarias que culminen con el marco legal necesario para hacerle frente a la corrupción, por lo anterior, a la fecha nueve leyes han sido reformadas, adicionadas, derogadas o creadas. En efecto, con fecha 18 de julio del año 2016 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las siguientes leyes secundarias en materia de combate a la corrupción:

1. Decreto por el que se **reforman, adicionan y derogan** diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción.
2. Decreto por el que **se expide** la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y **se reforman** el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
3. Decreto por el que **se reforma y deroga diversas disposiciones** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal.
4. Decreto por el que **se reforman y adicionan diversas disposiciones** de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
5. Decreto por el que **se expide** la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

## Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción es una “es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”, y tiene sus principios y bases en el artículo 113, de la Constitución Federal.

El 18 de julio del año 2016 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), que tiene por objeto establecer las bases de coordinación para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, en donde se establecen los siguientes objetivos generales de dicha Ley (Art. 18, LGSNA) :

- I. *Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;*
- II. *Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;*
- III. *Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;*
- IV. *Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;*
- V. *Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las*

bases de coordinación entre sus integrantes;

- VI. *Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;*
- VII. *Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;*
- VIII. *Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;*
- IX. *Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y*
- X. *Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.*

También se destacan los siguientes principios rectores que rigen el servicio público: **1.** Legalidad, **2.** Objetividad, **3.** Profesionalismo, **4.** Honradez, **5.** Lealtad, **6.** Imparcialidad, **7.** Eficiencia, **8.** Eficacia, **9.** Equidad, **10.** Transparencia, **11.** Economía, **12.** Integridad y **13.** Competencia por mérito.

Los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción son (Art. 7, LGSNA):

- I. *Los integrantes del Comité Coordinador;*
- II. *El Comité de Participación Ciudadana;*

III. *El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y*

IV. *Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.*

## **Naturaleza y Atribuciones de la Comisión de Selección del SNA**

El artículo cuarto transitorio del decreto por el cual se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, señala que el Senado de la República deberá designar a los integrantes de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción. Por lo anterior, el 29 de septiembre del 2016, el Senado de la República aprobó dos acuerdos de la Junta de Coordinación Política por el que se emitieron:

1. La Convocatoria Pública dirigida a las instituciones de educación superior y de investigación para elegir cinco de nueve integrantes de la Comisión de Selección que designará al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción; y
2. La Convocatoria Pública dirigida a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción para elegir cuatro de nueve integrantes de la Comisión de Selección que designará al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

El 18 de octubre del año 2016, en sesión ordinaria del Pleno del Senado de la República, tomaron protesta de ley los integrantes de la Comisión de Selección. La naturaleza de la Comisión de Selección está basada en el cargo honorífico de nueve integrantes que duraran en su encargo 3 años y tienen como única atribución la de designar a los cinco miembros del Comité de Participación Ciudadana (CPC), que será el rector del SNA y el canal de interacción entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno. Además, quienes fungen como miembros de la Comisión están impedidos para ser designa-

dos como integrantes del Comité de Participación Ciudadana por un periodo de seis años contados a partir de la disolución de la Comisión de selección.

Es importante que el proceso para la designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana sea bajo el principio de máxima transparencia, de manera que es prioritario una clara metodología, plazos y criterios de selección.

Las principales características del proceso de designación son:

- a. El método de registro y evaluación de los aspirantes;
- b. Hacer pública la lista de las y los aspirantes;
- c. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;
- d. Hacer público el cronograma de audiencias;
- e. Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia; y
- f. 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.

## **Del Proceso de designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana**

Las principales actividades que ha llevado a cabo la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción son:

1. Con fecha 7 de noviembre del año 2016 emitió la convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo;
2. Acuerdo de fecha 15 de noviembre del año 2016, cuyo objeto fue ampliar los plazos para la presentación de candidaturas para ser parte del Comité de Participación Ciudadana, el cual venció el pasado 12 de diciembre;
3. Con fecha 29 de noviembre del año 2016 la Comisión de Selección, aprobó el Acuerdo respecto de la recepción electrónica de postulaciones al Comité de Participación Ciudadana;
4. La Comisión de Selección aprobó las Reglas de Operación de la Comisión de Selección del SNA, lo anterior contribuye a que el proceso para la designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana sea bajo el principio de máxima transparencia;
5. La Comisión de Selección ha creado la página web [www.comisionsna.mx/](http://www.comisionsna.mx/), en donde se hacen públicos todos los documentos e información que tienen relación con el proceso de designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana;
6. Con relación a la metodología de evaluación para los expedientes presentados por las y los candidatos a integrar el Comité de Participación Ciudadana del SNA, es uno de los momentos más importantes para dar certeza

del proceso, de manera que es necesario la máxima transparencia. La metodología consta de tres etapas, la primera que es la recepción de documentos; la segunda que consiste en hacer una valoración de expedientes, que a su vez se divide en dos momentos, por un lado, son revisados los expedientes para verificar que se cumplen con los requisitos, y por otro, son evaluados los expedientes para verificar los elementos cualitativos del curriculum de cada candidato; la tercera de las etapas de la metodología versa sobre entrevistas.

Según los artículos transitorios de la Ley General del Sistema Nacional anticorrupción, es prioritario que se integre en su totalidad el Comité de Participación Ciudadana, puesto que a partir de ese momento inicia el plazo de sesenta días naturales para la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; y este último evento es importante porque instalado el Comité Coordinador inicia el plazo de sesenta días naturales para que comience a operar la Secretaría Ejecutiva, y para tal efecto, el Ejecutivo Federal proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables.

A continuación, nos referiremos al proceso de designación del Secretario Ejecutivo como primer acto del Comité de Participación Ciudadana, y como consecuencia natural el inicio formal de la operación del sistema Nacional Anticorrupción.

## **De la designación del Secretario Ejecutivo del SNA**

Con la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional Anticorrupción, se inicia la operación del Sistema y para tal efecto el Poder Ejecutivo deberá proveer los recursos humanos financieros y materiales que sean necesarios.

Es importante dejar muy claro que la Secretaría Ejecutiva es el organismo que funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador; y que el Secretario Técnico es el servidor público a cargo de las funciones de

dirección de la Secretaría Ejecutiva; es decir, la Secretaría Ejecutiva y el Secretario Técnico recae en la misma persona. Ahora bien, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.

Otra cuestión a destacar es que la Secretaría Ejecutiva tiene un órgano de gobierno que está integrado por los miembros del Comité Coordinador y será presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Coordinador se integra por (Art. 10, LGSNA):

- I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;*
- II. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;*
- III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;*
- IV. El titular de la Secretaría de la Función Pública;*
- V. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;*
- VI. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y*
- VII. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.*

Por lo anterior, el Comité Coordinador también es el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, de manera que como Comité Coordinador tiene las atribuciones establecidas en el artículo 9º de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y como órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva tiene las atribuciones previstas en los artículos 15, segundo párrafo, y 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Para ser designado Secretario Ejecutivo es necesario cubrir los siguientes requisitos (Art. 34, LGSNA):

- I. *Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;*
- II. *Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción;*
- III. *Tener más de treinta y cinco años de edad, al día de la designación;*
- IV. *Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia relacionados con la materia de esta Ley que le permitan el desempeño de sus funciones;*
- V. *Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito;*
- VI. *Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;*
- VII. *No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;*
- VIII. *No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;*
- IX. *No haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político, durante los cuatro años anteriores a la fecha de emisión de la convocatoria, y*
- X. *No ser secretario de Estado, ni Procurador General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa,*

*subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, Consejero de la Judicatura, a menos que se haya separado de su cargo con un año antes del día de su designación.*

El inicio del procedimiento para el nombramiento del Secretario Ejecutivo es cuando el Presidente del Comité Coordinador, que es el mismo que funge como Presidente del Comité de Participación Ciudadana y el mismo que preside el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, propone ante este último órgano colegiado el nombramiento del Secretario Técnico; ahora bien la anterior propuesta es con base a una terna de personas que cumplan los requisitos y que la haya aprobado el Comité de Participación Ciudadana. Por lo anterior, el Secretario Técnico será nombrado y removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de sus miembros. Durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegido.

## **Palabras Finales**

El modelo del Sistema Nacional y el Estatal en materia Anticorrupción está marcado por la participación ciudadana. En un primer momento en la designación de nueve integrantes de la Comisión de Selección, para que luego este grupo de notables lleve a cabo un procedimiento transparente para que designe a cinco ciudadanos que habrán de integrar el Comité de Participación Ciudadana. Luego de entre estos cinco notables recae la responsabilidad por un año cada uno de presidir el Comité Coordinador del Sistema, de manera que la apuesta es que los políticos puedan estar al margen en algunos de los momentos importantes del engranaje del Sistema, y de esta manera ganar en confianza, que mucha falta nos hace.

## **Alfonso**

### **Hernández Godínez**

Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid y Profesor de Tiempo Completo de la Universidad de Guadalajara con Reconocimiento a Perfil Deseable (PRODEP) y Candidato a Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.

## **Mario Alberto**

### **Beas Rosales**

Maestro en Derecho y Abogado por la Universidad de Guadalajara y académico de la Universidad de Guadalajara.

## **Referencias**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/>

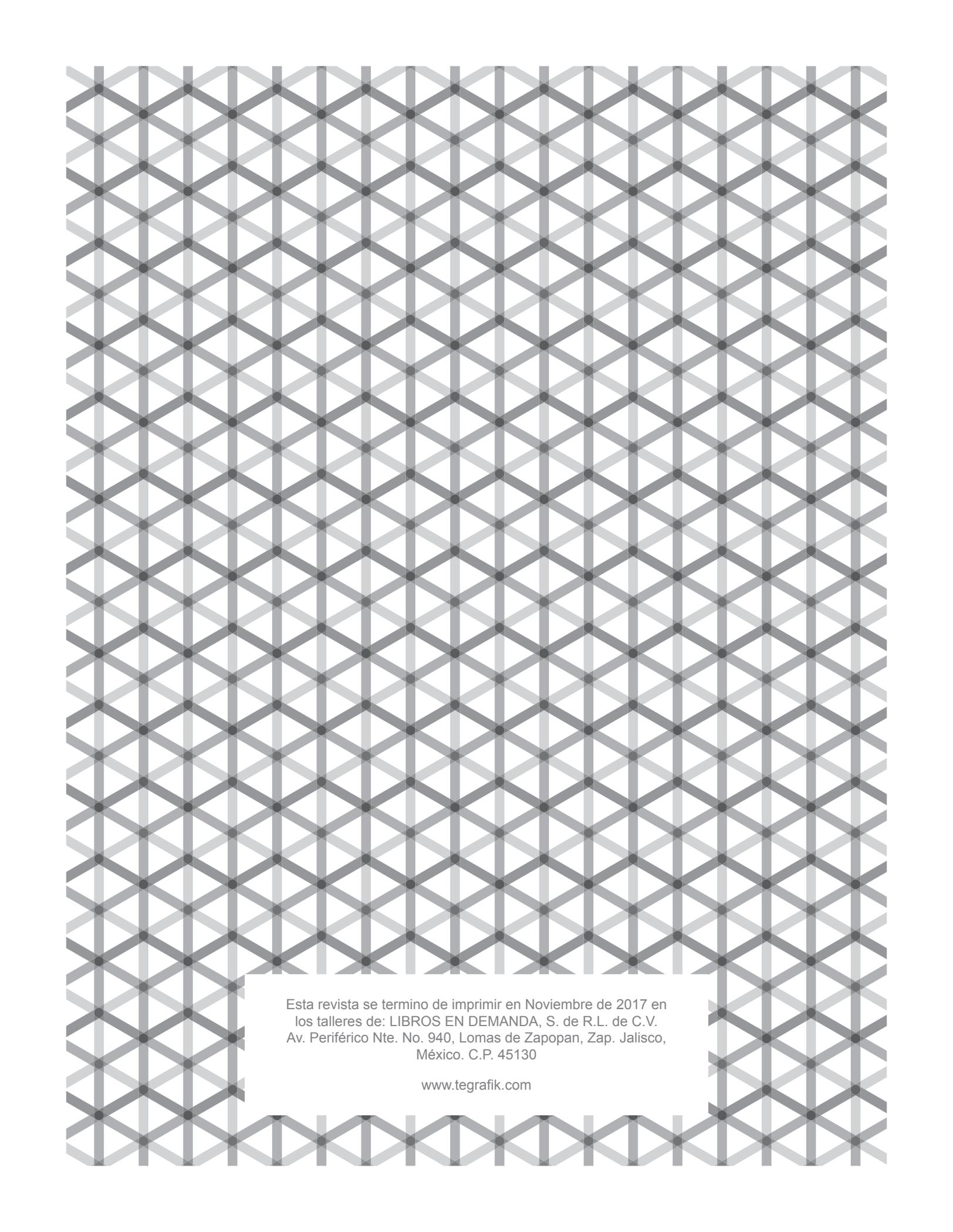
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/>

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016; Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/>

Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/>

Comisión de Selección del Sistema Nacional anticorrupción; Página web disponible en: <http://comisionsna.mx/>

Convocatoria para la conformación del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); Disponible en: <http://comisionsna.mx/>



Esta revista se termino de imprimir en Noviembre de 2017 en  
los talleres de: LIBROS EN DEMANDA, S. de R.L. de C.V.  
Av. Periférico Nte. No. 940, Lomas de Zapopan, Zap. Jalisco,  
México. C.P. 45130

[www.tegrafik.com](http://www.tegrafik.com)

Ahora con la nueva  
**Plataforma Nacional de Transparencia**  
podrás solicitar información a cualquier  
dependencia de Jalisco y de todo México.



Ingresa a  
**[www.plataformadetransparencia.org.mx](http://www.plataformadetransparencia.org.mx)**  
¡y ejerce tu derecho!

**#TuPlataformaMx**

**itei** |

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
DEL ESTADO DE JALISCO