

ANEXO AL RUBRO I: INFORMACIÓN

En materia de información, no basta el perfeccionamiento aislado, se debe ser concurrente a los esfuerzos para mejorar los sistemas de registro y valoración financiera y de su expresión; también debe adicionarse un marco común, si pretendemos que los grupos interesados de cualquier latitud puedan interpretar de manera correcta la información de los tres niveles de gobierno y si aspiramos al desarrollo de una estadística nacional de finanzas públicas.

A nivel mundial gana terreno la estandarización de procesos de organización y producción; en consecuencia, la información pública no puede ni debe ser ajena a esta tendencia.

La armonización de los sistemas de información juega un papel relevante, ya que permite al lector poder comparar de una entidad a otra, e inclusive, de un país a otro, los datos que son de su interés para los fines que a él convengan. Sin embargo, uno de los principales obstáculos que se presentan es la heterogeneidad prevaleciente en los sistemas e informes presupuestarios y contables de los tres ámbitos de gobierno.

Problemática Existente:

- Diversidad de sistemas contables entre el gobierno federal, las entidades federativas y municipios, y al interior de estos dos últimos niveles de gobierno.
- Heterogeneidad de criterios para el registro de operaciones.

La falta de adopción de los principios básicos de contabilidad gubernamental provocan diferencias significativas en la aplicación del concepto de "devengado" en los tres niveles de gobierno, en los estados y municipios se sigue utilizando como base de registro del flujo de efectivo; este problema es particularmente relevante en las operaciones, como es el caso de las participaciones, los recursos transferidos y otros apoyos, situación que impacta significativamente en los trabajos de fiscalización y auditoría.

- No obstante lo establecido en las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en sus equivalentes, actualmente no se dispone de esquemas contables de costos, mismos que son necesarios para una adecuada contabilidad de gestión; asimismo, no se dispone de adecuados esquemas de control de activos físicos e inventarios.
- En la mayoría de los gobiernos locales, no existe una adecuada contabilidad patrimonial, e inclusive en el gobierno federal, ésta debe ser fortalecida.
- Se requiere de una adecuada conceptualización de tópicos fundamentales, tales como: patrimonio, activo, deuda pública, erario, entre otros; se reconoce que existen documentos que definen de manera general a los mismos, sin embargo, se considera que dichas definiciones deben ser revisadas y actualizadas con información que permitan su adecuada interpretación y tratamiento.
- No existe uniformidad en los criterios de actualización de valores en los tres niveles de gobierno y se requiere de una definición de políticas de depreciación de activos.
- Falta de uniformidad en las cuentas públicas en cuanto a estructuras, contenidos, alcances y oportunidad.

Existe una aspiración manifiesta de la sociedad y de los gobiernos en sus tres órdenes para encontrar mecanismos adecuados que reflejen su situación financiera de manera congruente, esto es, bajo criterios y normas que permitan integrar, agregar y comparar a nivel nacional su situación financiera en un momento determinado y a la vez faciliten la visión global de las finanzas públicas.

Esta imagen-objetivo necesariamente tiene que reconocer dentro de su congruencia las diferencias y necesidades específicas de los tres niveles de gobierno y responder a los diversos grados de complejidad en las operaciones susceptibles de registrarse en una contabilidad gubernamental.

Con el propósito de corregir la heterogeneidad en los sistemas contables y cuentas públicas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados vienen desarrollando desde hace varios años el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, cuya instrumentación se concibió en tres etapas: 1) Consenso y Adhesión; 2) Desarrollo; y 3) Consolidación. Actualmente se encuentra en ejecución la correspondiente a Desarrollo, para la cual se han establecido objetivos, directrices y criterios de armonización.

En el marco de este Programa se está revisando el esquema conceptual, técnico y normativo que precisa el registro contable de las operaciones realizadas por los entes públicos y la emisión de información financiera en el ámbito gubernamental, con el propósito de establecer las bases que permitan un grado de armonización aceptable en la presentación de estados financieros y presupuestarios, factibles de ser comparados e interpretados bajo criterios comunes.

Existe consenso en el sentido de que la información financiera y en especial la de origen contable, debe armonizarse en todos los niveles de gobierno y en congruencia, establecer principios, normas y reglas de valoración comunes que sirvan de marco al desarrollo de la contabilidad.

Para tal fin, los Estados y el Gobierno Federal acordaron desarrollar un proceso de análisis y discusión sobre los aspectos medulares de la contabilidad gubernamental, que incluyen:

- Principios y normas de contabilidad gubernamental.
- Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.
- Clasificaciones de ingreso y gasto.
- Catálogo de cuentas.

De manera adicional, se deberá avanzar en la definición y acuerdo de una estructura básica de presentación de los estados financieros, que implica la revisión de las reglas de valoración para el ámbito gubernamental en el país. Otra figura que merece particular atención, es el proceso para el tratamiento de activos, pasivos y deuda, su reconocimiento financiero y su impacto patrimonial.

El desarrollo del nuevo marco técnico que se derive, requiere de un consenso que exprese el compromiso de los gobiernos de los Estados y Federal para avanzar en la dirección definida y establecer las acciones instrumentales en un plazo a determinar.

Para lograr su cumplimiento, se requiere que la Convención Nacional Hacendaria se pronuncie por el compromiso del gobierno federal, de los estados y municipios para proseguir y apoyar decididamente el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública.

Considerando la necesidad de que este proyecto pudiera extenderse a los gobiernos municipales, debe reconocerse la amplia diversidad en cuanto al grado de desarrollo, capacidad financiera, tamaño y complejidad administrativa de los municipios. Los gobiernos Federal y de los Estados vienen desplegando un esfuerzo relevante en los procesos de armonización, mientras que a nivel municipal es necesario dar los primeros pasos en algunos estados; no obstante, en algunos estados existen experiencias que deben tomarse en cuenta. Por ello los procesos de armonización y modernización contable en los municipios deben atender las diferencias, el exiguo grado de avance y las experiencias desplegadas; a partir de estos elementos se deben elaborar lineamientos que, de alcanzar el consenso general, pudieran adoptarse como normas de aplicación generalizada.

Tomando en cuenta el ámbito de atribución, fortaleza y complejidades distintas de los órganos administrativos municipales, se propone un tratamiento específico para cada tipo y nivel de necesidades y posibilidades:

a).- Administraciones municipales de baja complejidad.

Son aquellas organizaciones gubernamentales cuyas operaciones y actividades están prácticamente acotadas a la administración de los recursos provenientes de los gobiernos de los Estados y Federal, con un potencial recaudatorio sólo marginal y cuya actividad está referida fundamentalmente a los aspectos indispensables para el funcionamiento de los servicios comunales, de la propia organización, y actividades de las oficinas municipales.

b).- Administraciones municipales de complejidad media.

Son los municipios que por la diversidad económica que se desarrolla en su territorio, cuentan con presupuestos significativos, una base de ingresos propios importante y cuya administración conlleva a un manejo especializado en la gestión de recursos humanos, materiales y financieros.

c).- Administraciones públicas municipales de complejidad alta y con desarrollo contable significativo.

Se refiere a los gobiernos de los municipios de mayor desarrollo en el país que han desplegado procesos de gestión administrativa compleja y sistemas contables integrales.

Se identifican para cada uno de los enunciados los requerimientos técnicos que pudieran establecerse, a fin de lograr una armonización en el tratamiento contable de las operaciones y generar información agregable y comparable.

Incorporar a las administraciones municipales en las tareas para desarrollar un Sistema de Contabilidad Patrimonial a nivel nacional, aplicable en los distintos niveles de gobierno, soportado en un conjunto de procedimientos coincidentes en su base técnica y normativa, que faciliten la identificación, valoración y comparación de las operaciones que afectan a las haciendas públicas, con el propósito de que se pueda contar con información recurrente y significativa para evaluar los cambios en el patrimonio, en la operación financiera y en la productividad de los recursos públicos.

Orientar los esfuerzos municipales a la alineación de estadísticas financieras gubernamentales, con la finalidad de facilitar el análisis propio y nacional de la situación patrimonial y cubrir los requerimientos de información transparente a sus ciudadanos, la rendición de cuentas e instancias de fiscalización.

Integrar a los Municipios al proceso a través de la coordinación y apoyo de los propios gobiernos de los Estados, para ello es necesario dar facultades a los gobiernos estatales para orientar y en su caso, normar los aspectos de registro y control contable de los Municipios.

Incluir las normas de contabilidad gubernamental en la administración municipal, en un marco que reconozca las diferencias apuntadas y con pleno respeto a sus libertades mediante el desarrollo de estudios técnicos de soporte que muestren las ventajas de la información financiera para la gestión administrativa y bajo conceptos de adhesión voluntaria.

Una tarea esencial será el reconocimiento que se realice para clasificar a los municipios en los tres niveles señalados, o en cualesquiera otros que se determinen, en este proceso es primordial la participación de los gobiernos estatales por el conocimiento expreso que tienen de su territorio e información de los municipios; labor que debe estar acompañada con los estudios y propuestas técnicas adecuadas para ser instrumentadas.

Los responsables de las finanzas públicas estatales han manifestado la importancia que tiene para la administración financiera, reforzar los instrumentos de análisis del gobierno para hacer frente a sus compromisos y emprender las acciones de desarrollo en sus territorios. El perfeccionamiento de los instrumentos debe asimilarse como un elemento distintivo de una administración moderna, más aún cuando existe el objetivo de reconocer de manera explícita el patrimonio público bajo la responsabilidad de cada uno de los tres niveles de gobierno. Las reglas de registro, control y valoración deberán ser consensuadas a fin de cubrir el espectro de requerimientos locales y nacionales en la materia.

Objetivo de la Propuesta:

“Lograr que los tres ordenes de gobierno: Federal, estatal y municipal utilicen esquemas contables modernos y armonizados, que propicien el fortalecimiento de los sistemas de información y administración financiera, y la generación de cuentas públicas compatibles.”

Descripción de la Propuesta:

La propuesta considera que en los próximos años, los órdenes de Gobierno Mexicano, Federal, Estatal y Municipal alcancen un esquema contable debidamente armonizado, en cuanto a disposición de marcos jurídicos similares; observancia de principios y normas contables comunes; sistema de administración financiera y registro contable compatibles; coberturas de registros financieros compatibles y que defina y precise coberturas administrativas ; modelos de información de cuentas compatibles que propicien esquemas de control, evaluación y fiscalización concurrentes.

En el caso de los gobiernos municipales se establecerían diferentes grados de armonización en sus sistemas contables y cuentas públicas, considerando las características particulares y posibilidades de los mismos. Cabe señalar que en el caso de los municipios más importantes, el objetivo es obtener un nivel de compatibilidad similar al de las entidades federativas.

El Proyecto de Armonización Contable a Nivel Nacional se sustenta en dos aspectos fundamentales: en el desarrollo de adecuados sistemas de contabilidad suficientemente homologados y en la formulación de cuentas públicas compatibles entre los tres órdenes de gobierno.

Mecanismos para Establecer la Obligatoriedad de la Armonización Contable a Nivel Nacional:

1. Realizar reformas constitucionales que tengan por objeto establecer la obligatoriedad de armonizar los sistemas contables gubernamentales en los tres órdenes de gobierno.
2. Modificar la legislación federal, estatal y municipal aplicables, para establecer la obligatoriedad de que los sistemas contables de los diferentes órdenes de gobiernos, sean compatibles y armonizados a nivel nacional, determinando las características básicas de los mismos.
3. Con base en lo dispuesto en los artículos 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33 de la Ley de Planeación, instrumentar un esquema de coordinación de acciones que involucre formalmente a los tres niveles de gobierno, para lograr la armonización de los sistemas contables, mecanismo que se visualiza de implementación ágil mediante la suscripción de Convenios o Acuerdos de Coordinación, documentos en los cuales se establecerían los compromisos, responsables, metas y tiempos de ejecución de las acciones.

Sobre este mecanismo el Estado de Nayarit prevé que "...para la implementación de un Sistema Nacional de Armonización Contable, resulta insuficiente señalar que con base en lo dispuesto en el artículo 116 del Código Supremo y 33 de la Ley de Planeación, se instrumentará un esquema de coordinación de acciones que involucre formalmente a los tres órdenes de gobierno, en virtud, de que para que sea obligatoria la participación en dicho Sistema, se requiere reformar los artículos 26, 73, 115, 116 y 122 del Pacto Federal; sino quedará al arbitrio de cada Estado su adopción.

Responsable para el Desarrollo de la Propuesta:

Para la construcción del Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas propuesta por esta mesa, se tiene la necesidad de contar, a su vez, con un Sistema Nacional de Información y Contabilidad Gubernamental.

Para alcanzar este propósito es necesaria la armonización de los sistemas de información y contabilidad en los tres ámbitos de gobierno, aprovechando el trabajo y la experiencia de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y se exhorta a esta Comisión a que amplíe la participación de las instituciones relacionadas con la administración y control de los recursos públicos en los tres ámbitos de gobierno.

Financiamiento de la Modernización Contable.

Al respecto, se presentan las siguientes alternativas:

- Mediante la determinación de partidas de gasto específicas en los tres órdenes de gobierno.
- A través de recursos crediticios que se gestionen ante algún Organismo Financiero Internacional.

- Para el caso de los municipios, mediante la determinación de un porcentaje específico de un fondo institucionalizado.

Una vez que se haya recibido el financiamiento para la armonización contable, los tres órdenes de gobierno deberán implementar el Programa de Modernización Contable dentro de un plazo fijado por la legislación en la materia.

ANEXO AL RUBRO II: DIFUSION

ANEXO 1: PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En este tenor, el proyecto sugiere las siguientes modificaciones la Constitución para quedar como sigue:

Reforma constitucional

Adición de un segundo párrafo al Art. 6 *Artículo 6*

...

“El derecho a la información se regirá por los principios de veracidad, publicidad, calidad, eficacia, amplitud, accesibilidad, comprensión y comparabilidad.”

Reforma al primer párrafo de la Frac. II del Art. 115 *Artículo 115*

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, así como el acceso a la información pública gubernamental.”

...

Adición de una fracción al Art. 116. *Artículo 116*

“I a VII...”

“VIII. Las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán el derecho de acceso a la información pública estatal y de los municipios a partir de los siguientes principios:

- a) El acceso libre, eficaz, pronto y expedito a la información.*
- b) La interpretación jurídica más favorable sobre el principio de publicar, con excepción de aquellos casos que se señalen los supuestos contenidos en las leyes respectivas.*
- c) La protección de datos personales contenidos en sus sistemas de información.*
- d) La administración y conservación de la documentación pública mediante sistemas confiables y eficientes.*
- e) La obligación para cualquier Poder Público o cualquier otra entidad que reciba o ejerza recursos públicos en términos de las leyes respectivas.*
- f) La creación de un órgano público responsable de promover, difundir y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.*

Reforma a la fracción V, Base I del Artículo 122 (creando el inciso “o” y recorriendo los subsiguientes) *Artículo 122*

...

A a C...
Base I

l a IV...

V...

a) a ñ)...

o) Legislar en materia de acceso a la información pública gubernamental conforme a los principios establecidos en la fracción VIII del artículo 116 de esta Constitución.

p)...

En este sentido, el artículo transitorio del Proyecto de Decreto se plantea como sigue:

Artículo transitorio

“ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1° de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo.

ANEXO 2: ANTEPROYECTO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE LOS TÍTULOS SEGUNDO Y TERCERO RELACIONADAS CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONTRIBUYENTES Y LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES, RESPECTIVAMENTE.

- **Título del proyecto**

Anteproyecto que reforma los artículos 18, 18-A, 19 y 37, y adiciona 18-C, 33-B, 33-C, 33-D y 33-E del Código Fiscal de la Federación (*relativos a los títulos segundo y tercero de los derechos y obligaciones de los contribuyentes y las facultades de las autoridades fiscales, respectivamente*).

- **Resumen del proyecto**

Existe un problema ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) mantuvo la exclusión que estaba vigente para la materia fiscal tratándose de contribuciones y los accesorios, por lo que las autoridades fiscales de la SHCP no están obligadas a inscribir los trámites fiscales en un registro, ni deben respetar ciertas disciplinas en las promociones de trámites que realizan los particulares.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, recientemente aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, a crear un registro y hacerlo público, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la mencionada Ley, pero no estipula disciplinas esenciales que deben ser observadas por las autoridades fiscales en las promociones de trámites que realizan los particulares.

Se propone obligar a las autoridades fiscales de la SHCP a inscribir y actualizar los trámites que aplican en un Registro Federal de Trámites y Servicios **Fiscales**, a fin de que tanto la Subsecretaría de Ingresos como el Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de aquella dependencia, precisen la información que los particulares deben entregar o conservar para cumplir con sus obligaciones fiscales ordinarias, y para obtener un beneficio o servicio. Asimismo se proponen diversas disciplinas esenciales que deben ser observadas por las autoridades fiscales en las promociones de trámites que realizan los particulares.

Se excluye lo relativo a las atribuciones de comprobación (fiscalización) de las autoridades fiscales y a los recursos administrativos que pueden ser promovidos por los particulares.

Tal y como lo demuestra la práctica de otros países, la identificación explícita y transparente de los trámites y formatos fiscales representa un elemento fundamental de transparencia que no vulnera la recaudación, y la implementación de disciplinas esenciales obligatorias para las autoridades fiscales promueve el estado de derecho y la seguridad y certeza jurídicas para los contribuyentes.

Entre otros se propone establecer disposiciones de mejora regulatoria y simplificación, precisar el alcance de las disciplinas que deben observar las autoridades fiscales de la SHCP, así como el alcance de algunos conceptos y los plazos y procedimientos aplicables para:

- **definir de manera inequívoca qué se entiende por trámite ;**

- **limitar, trámite por trámite, los datos y documentos anexos que podrán ser exigidos por la SHCP;**
- **fijar, trámite por trámite y de acuerdo a su complejidad, plazos específicos menores a los máximos establecidos en el Código Fiscal de la Federación (generalmente tres meses);**
- **detallar la información que deberá inscribirse para cada trámite y crear el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales;**
- **establecer los tiempos y la forma en que los nuevos trámites o sus modificaciones deberán ser inscritos en el registro;**
- **precisar el procedimiento para realizar la inscripción de los trámites en el registro;**
- **instaurar disciplinas que deberán observar las autoridades fiscales respecto de los particulares en la promoción y resolución de trámites;**
- **abrir la posibilidad para que ciertos trámites puedan ser realizados por medios electrónicos, y**
- **otorgarle un valor agregado al registro donde los trámites fiscales sean públicos y se encuentren disponibles en internet, se actualicen constantemente, se brinde asesoría en línea y acceso a los formatos publicados en el DOF, de forma tal que éstos los cuales puedan reproducirse libremente y ser utilizados.**

Estas precisiones son necesarias para subsanar cualquier duda operativa e incertidumbre en virtud del anteproyecto de reformas y adiciones que se propone.

- **Referencias internacionales**

Los países más desarrollados del mundo cuentan con esquemas jurídicos de transparencia en la aplicación de las regulaciones fiscales, es decir, registros de los trámites fiscales, similares a los del anteproyecto de reformas y adiciones que se propone. Esos esquemas han transformado profundamente la cultura del servicio público y han permitido lograr seguridad jurídica y una alta calidad en los marcos regulatorios fiscales correspondientes.

El tratamiento en materia fiscal que se propone está por debajo de las exigencias que rigen, por ejemplo, en los EE.UU., donde la carga regulatoria se evalúa incluso previamente a través de un estimado de las horas-hombre necesarias para que los particulares cumplan con los trámites; la estimación correspondiente se presenta y publica como información complementaria a toda iniciativa en esa materia (Paperwork Reduction Act; 1980, última reforma en 1999). En países como Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, las autoridades hacendarias deben elaborar una manifestación de impacto regulatorio en todo anteproyecto de disposición jurídica fiscal que se hace pública y que detalla, ex ante, los trámites que crea, modifica o elimina el anteproyecto respectivo.

- **Solución propuesta**

En el anteproyecto de reformas y adiciones se busca que las autoridades fiscales de la SHCP estén obligadas a inscribir los trámites fiscales en un registro, así como asegurar que éstas precisen la información que los particulares deben entregar o conservar para cumplir con sus obligaciones fiscales ordinarias, y para obtener un beneficio o servicio, y se impongan una serie de disciplinas en las promociones correspondientes.

Cuadro 1: Acciones específicas contenidas en el anteproyecto

Problemas específicos	Soluciones propuestas	Artículos aplicables del proyecto
La materia fiscal está exceptuada de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por lo que no le son aplicables las disciplinas básicas de mejora regulatoria relacionadas con los trámites que deben y pueden promover los particulares. Existe ambigüedad sobre si puede ser aplicable todavía el Acuerdo presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial.	Se introducen algunas de esas disciplinas y transparentar, y se crea un registro específico para los trámites fiscales que operará la SHCP.	18, 18-A y 37
Existen reglas imprecisas sobre la forma en que deben presentarse los trámites fiscales, incluyendo los que se presenten por medios electrónicos. En muchas ocasiones las autoridades fiscales exigen datos y documentos anexos, así como ejemplares de las promociones, sin uniformidad alguna. Esto se traduce en información excesiva y costos para los particulares.	Se establece disciplinas sobre las formalidades en la presentación de trámites y se abre la posibilidad de variaciones. Se establecen reglas generales que aplicarán en caso de que no se realice la precisión correspondiente.	18 y 18-A.
El plazo genérico de tres meses para resolver las promociones de trámites es innecesariamente largo; no existe disposición <u>a nivel ley</u> que autorice en legislación secundaria el establecimiento de plazos más cortos para cada trámite.	Se precisa que el plazo máximo para emitir las resoluciones será de 3 meses, y se abre la posibilidad para que en un registro se establezcan plazos menores para cada trámite.	37, primer párrafo
Salvo algunos casos muy específicos, no se precisan los tiempos que tienen las autoridades fiscales para hacer requerimientos a los particulares en caso de que éstos hubieran omitido un requisito en la presentación de trámites, ni qué sucede con el plazo de respuesta, en su caso.	Se precisa como regla general que las autoridades fiscales deberán hacer los requerimientos correspondientes dentro del primer tercio del plazo de respuesta aplicable al trámite de que se trate, y se precisa que, subsanada la omisión, el plazo de respuesta comenzará de nuevo.	18
No se tiene claro qué se entiende por trámite en materia fiscal. Además los interesados que realizan trámites frecuentemente deben presentar la misma información ante las diversas autoridades fiscales.	Se precisa una definición de trámite para incluir no sólo los obligatorios sino también aquellos que pueden ser presentados de manera voluntaria por los interesados. Se establece en el Registro de Representantes Legales para hacer trámites, una clave con el objeto de mencionarla en los mismos, en lugar de acompañar la constancia de dicho Registro. Esto con el fin de reducir los costos de acreditación de la personalidad o la representación legal.	33-B y 19
No existe un mecanismo expedito que promueva la mejora y simplificación de los trámites fiscales sin que se tenga que recurrir a un prolongado proceso de reformas.	Se facilita la reducción de plazos, y la eliminación de datos y documentos anexos por medio de acuerdos de carácter general.	33-E
No hay disposiciones plasmadas en ordenamientos fiscales que promuevan la creación de un registro de trámites fiscales ni que precisen el contenido de la información que las autoridades fiscales deben inscribir en el mismo.	Se crea el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales y se detalla la información que deberá incluirse en el mismo. Asimismo, se establecen los procedimientos y tiempos para actualizarlo.	33-B y 33-C
No hay procedimientos específicos que garanticen una actualización permanente del registro, ni la legalidad y congruencia de la información inscrita en el mismo.	Se detallan los procedimientos de entrega de información sobre trámites, y se acotan los ordenamientos en los que debe fundamentarse la información inscrita en el registro.	33-B y 33-C
Existe incertidumbre jurídica para los particulares en caso de que las autoridades fiscales exijan trámites no inscritos en el registro, o lo hagan de manera distinta a como ahí se encuentran. Es necesario establecer excepciones en algunos casos cuando no se haya inscrito algún trámite y promover su incorporación al mismo.	Se incluye una prohibición para que las autoridades fiscales no exijan trámites no inscritos o lo hagan de manera distinta a como ahí se encuentran. Se establecen excepciones puntuales a esta prohibición, pero se precisa un procedimiento que actualizará inmediatamente el registro.	33-D
No existe un mecanismo para que, de acuerdo a la información inscrita en el registro, un particular pueda considerar que la autoridad fiscal resolvió positivamente su promoción. Tampoco se otorga, en ese caso, un derecho a los particulares para solicitar a la autoridad fiscal la constancia correspondiente.	Se establece la posibilidad para que las autoridades fiscales precisen, de manera expresa y en el registro, que aplica la positiva ficta para algún trámite, y se obliguen a emitir una constancia en caso de que así lo soliciten los particulares.	37

- **Instrumentación y aplicación**

La instrumentación de las disposiciones en el anteproyecto de reformas y adiciones está a cargo de las autoridades fiscales de la SHCP, misma que cuenta con los recursos presupuestales previamente asignados.

El anteproyecto de reformas y adiciones entraría en vigor el 1 de enero del año 2006. Esto con el fin lograr una mejor implementación de la iniciativa.

Esta consideración transitoria es clave para lograr la conformación del RFTS Fiscales en el tiempo estipulado por las disposiciones transitorias del propio Código Fiscal de la Federación. De lo contrario, y con base en la experiencia adquirida en la conformación del inventario de trámites, se considera poco probable que se logre la meta.

La vigilancia del cumplimiento de las acciones que se instrumenten legalmente está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y es un factor importante para la materialización de los beneficios de la mejora regulatoria.

- **Consulta**

El anteproyecto de reformas y adiciones otorga diversos derechos a los particulares y sus disposiciones imponen disciplinas a las autoridades fiscales de la SHCP; en sí mismo, el anteproyecto recoge lo que ha sido una exigencia constante de los sectores productivos y la ciudadanía en general.

- **Costos y beneficios; Determinación del grado de impacto de la propuesta**

La propuesta es de bajo impacto, porque generará para las autoridades fiscales costos directos adicionales inferiores que podrán ser costeados con el incremento en la recaudación y no tendrá un impacto negativo en ningún sector económico específico. Los costos de cumplimiento para los particulares son mínimos.

El costo principal de no hacer que las autoridades fiscales inscriban los trámites en un registro y se impongan ciertas disciplinas en la promoción de los mismos por parte de los particulares se traducen en una falta de transparencia de la regulación fiscal que no propiciaría un marco regulatorio fiscal congruente, ordenado y menos oneroso para los contribuyentes, no fortalecería el estado de derecho, no promovería su cumplimiento y la recaudación derivada de ello, ni reduciría las posibilidades de abusos de autoridad y de corrupción.

Es imprescindible notar que aunque las reformas y adiciones pudiesen considerarse incluso mejoras regulatorias muy pequeñas, bien pueden implicar ahorros de millones de pesos para la sociedad y los agentes económicos en los mercados

Por ello, varios países han establecido esquemas jurídicos de transparencia en la aplicación de las regulaciones fiscales, similares a los del anteproyecto de reformas y adiciones que se propone. Tal es el caso de los EE.UU.

- *Identificación de los beneficios creados por el anteproyecto*

DEFINICIÓN Y TIPO DE TRÁMITES

Se precisa la definición de trámite con el fin de no dejar duda alguna sobre la naturaleza de los trámites que se inscribirán en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales. Estos son no sólo los trámites obligatorios, sino también los relacionados con la obtención de un beneficio o servicio. No se comprende en la definición aquella documentación o información que los particulares deban presentar en caso de un requerimiento por parte de las autoridades fiscales, en el ejercicio de sus atribuciones de comprobación.

REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS TRÁMITES Y SUS REQUISITOS PARA PODER APLICARSE A LOS PARTICULARES

Para promover la transparencia y eliminar ambigüedades potenciales sobre la transparencia de la regulación fiscal, los trámites y sus requisitos inclusive, se hace explícito que éstos deben preverse en alguna disposición legislativa o administrativa que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En adelante, las autoridades fiscales deberán publicar todos los requisitos que exigen a los particulares en la realización de trámites.

REGLAS QUE DEBEN OBSERVAR LAS AUTORIDADES RESPECTO DE LOS PARTICULARES EN LA PRESENTACIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE TRÁMITES

Ante la falta de normas aplicables a la forma en que los particulares deben presentar los trámites y a la conducta que deben guardar las autoridades, se establecieron una serie de reglas que precisan lo siguiente:

- los trámites deberán presentarse en un tanto, solamente en original, y sus anexos en copia simple, excepto cuando se trate de un procedimiento en el que se tenga que dar vista a terceros;
- todo documento original puede presentarse en copia certificada;
- en vez de entregar copia de los documentos expedidos por la dependencia, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos, y
- la prevención de información faltante deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo de respuesta o, de no requerirse resolución alguna, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito correspondiente.

Estas disposiciones representan un gran avance, toda vez que los particulares no podían recurrir a un ordenamiento jurídico que regulara la forma en que debían presentarse los trámites, por ejemplo, respecto del contenido del escrito y de sus anexos, y el número de tantos. Esto daba como resultado que la autoridad requiriera con gran discrecionalidad y sin razón aparente una diversidad de aspectos adicionales vinculados a las solicitudes y trámites promovidos por los particulares.

Con la inclusión de esas disciplinas se obliga a las autoridades a precisar y consecuentemente se reduce el número de documentos que se deben acompañar con las promociones, además de establecerse una prohibición para las autoridades respecto de no exigibilidad en caso de que éstas omitan fijar cualquier aspecto vinculado.

Por otro lado, se perfecciona la figura de la prevención, al especificarse el momento a partir del cual empieza a contar el plazo con que cuenta el particular, para subsanar la falta o indebida presentación de datos y documentos en su escrito. Asimismo, se establece la prevención inmediata, cuando la resolución del trámite sea tal.

PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER SOLICITUDES Y TRÁMITES

Se mantiene y precisa como plazo máximo de respuesta el de tres meses, pero se abre la posibilidad para que en la mayoría de los trámites se determinen plazos específicos menores a ese máximo, y para que en algunos casos se establezca de manera expresa la afirmativa ficta, otorgándole al interesado la posibilidad de solicitar que la autoridad expida, en dos días máximo, una constancia de esa circunstancia.

REDUCCIÓN DE PLAZOS, DATOS Y DOCUMENTOS ANEXOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES

Con el fin de facilitar la desregulación y simplificación expedita de trámites en beneficio de los particulares, se abre la posibilidad para que la SHCP pueda, mediante un acuerdo general publicado en el Diario Oficial de la Federación, establecer plazos menores dentro de los máximos previstos en leyes y reglamentos, y no exigir datos o documentos cuando la información respectiva pueda obtenerse por otra vía.

REALIZACIÓN DE TRÁMITES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS

Con el fin de facilitar la mejora y simplificación expedita de trámites en beneficio de los ciudadanos, las autoridades fiscales podrán precisar en el registro aquellos trámites que los particulares podrán presentar opcionalmente a través de medios de comunicación electrónica.

CONTENIDO DEL REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS FISCALES

Se precisa el contenido que deberán proporcionar las autoridades fiscales sobre cada trámite para su inscripción en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales.

TIEMPO Y FORMA EN QUE DEBERÁN ENTREGARSE LOS NUEVOS TRÁMITES O LAS MODIFICACIONES A LOS YA INSCRITOS

Para inscribir trámites nuevos o modificar la información sobre aquellos ya inscritos, las autoridades fiscales deberán notificar de ese hecho a la SHCP dentro de los diez días hábiles siguientes a que entre en vigor la disposición que fundamente el trámite nuevo o la modificación a uno ya inscrito. La información correspondiente deberá entregarse a la SHCP en la forma en que ésta determine; la SHCP deberá inscribir los nuevos trámites o las modificaciones al Registro, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

DERECHOS QUE OTORGA A LOS PARTICULARES EL NUEVO REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS FISCALES

La transparencia y la seguridad jurídica de los particulares son prioridades de la reforma fiscal. Por ello, se establecen reglas claras que, si son invocadas correctamente, permitirán a los particulares oponerse legalmente a la exigencia de trámites y requisitos que no se prevean en el registro; además, se ordena que las unidades administrativas que apliquen trámites o hagan su recepción, tengan a disposición del público la información que al respecto esté inscrita en el registro.

La prohibición de exigir trámites no inscritos en el Registro no aplica si los trámites están fundamentados en leyes o reglamentos del Ejecutivo Federal, o si se aplican dentro de los sesenta días a partir de su entrada en vigor, o si su falta de aplicación puede causar perjuicio a terceros con interés jurídico o, en general, un grave perjuicio. No obstante, y para promover que todos los trámites se inscriban, en esos casos, la autoridad sólo podrá exigir los requisitos y documentos establecidos expresamente en disposiciones legales y administrativas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y deberá notificar simultáneamente al primer acto de aplicación a la SHCP, la información a inscribirse o modificarse en el Registro.

VALOR AGREGADO DEL REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS FISCALES

El Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales contendrá un valor agregado respecto de otros registros:

- es público y se encontrará disponible en internet;
- supone la previa revisión, mejora, desregulación y simplificación de trámites;
- se actualizará constantemente;
- otorga acceso a asesoría en línea y a los formatos que se han publicado en el DOF para muchos trámites, los cuales pueden reproducirse libremente y ser utilizados, y
- podrá desarrollar herramientas de búsqueda avanzada de trámites (v.g. trámites por actividades económicas según clasificación del INEGI).

Anteproyecto que reforma los artículos 18, 18-A, 19 y 37, y adicionan el 18-C, 33-B, 33-C, 33-D y 33-E del Código Fiscal de la Federación

Artículo 18. Toda promoción dirigida a las autoridades fiscales, deberá presentarse mediante documento digital que contenga firma electrónica avanzada. Los contribuyentes que exclusivamente se dediquen a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas que no queden comprendidos en el tercer párrafo del artículo 31 de este Código, podrán no utilizar firma electrónica avanzada. El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá determinar las promociones que se presentarán mediante documento impreso, **de conformidad con la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales a que se refiere el artículo 33-B de este Código.**

Las promociones deberán enviarse por los medios electrónicos que autorice el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, a las direcciones electrónicas que al efecto apruebe dicho órgano, **de conformidad con la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales a que se refiere el artículo 33-B de este Código.**

Los documentos digitales deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. El nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.

II. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

III. La dirección de correo electrónico para recibir notificaciones.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, así como cuando se omita señalar la dirección de correo electrónico.

Las autoridades fiscales deberán realizar el requerimiento a que se refiere el párrafo anterior dentro de la mitad primer tercio del plazo de respuesta aplicable a la promoción de que se trate.

De no realizarse el requerimiento mencionado en el párrafo anterior dentro del primer tercio del plazo de respuesta aplicable, no se podrá desechar la promoción argumentando que está incompleto

Los contribuyentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 31 de este Código no estarán obligados a utilizar los documentos digitales previstos en este artículo. En estos casos, las promociones deberán presentarse en documento impreso y estar firmadas por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella dactilar. Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe el Servicio de Administración Tributaria, **debiendo estar inscritas en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales a que se refiere el artículo 33-B de este Código.** Cuando no existan formas aprobadas, la promoción deberá reunir los requisitos que establece este artículo **y dicho registro**, con excepción del formato y dirección de correo electrónicos. Además deberán señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Cuando el promovente que cuente con un certificado de firma electrónica avanzada, acompañe documentos distintos a escrituras o poderes notariales, y éstos no sean digitalizados, la promoción deberá presentarla en forma impresa, cumpliendo los requisitos a que se refiere el párrafo anterior, debiendo incluir su dirección de correo electrónico. Las escrituras o poderes notariales deberán presentarse en forma digitalizada, cuando se acompañen a un documento digital.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren **los párrafos anteriores**, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades fiscales deberán especificar en el requerimiento la forma respectiva.

Las autoridades fiscales deberán realizar el requerimiento a que se refiere el párrafo anterior dentro de la mitad primer tercio del plazo de respuesta aplicable a la promoción de que se trate.

De no realizarse el requerimiento mencionado en el párrafo anterior dentro del primer tercio del plazo de respuesta aplicable, no se podrá desechar la promoción argumentando que está incompleto

Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a las declaraciones, solicitudes de inscripción o avisos al registro federal de contribuyentes a que se refiere el artículo 31 de este Código.

Artículo 18-A. Las promociones... con lo siguiente:

...

VIII. Indicar si el contribuyente... objeto de la revisión.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el artículo 18, párrafos **cuarto, quinto y sexto** de este Código.

Artículo 18-C. Para los efectos de lo señalado en el artículo 18, primero, segundo, séptimo y octavo párrafos de este Código, y salvo que la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales a que se refiere el artículo 33-B de este Código, o que alguna disposición legal administrativa disponga otra cosa respecto de alguna promoción:

I. Las promociones deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

- II. **Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que regresará al interesado el documento cotejado, y**
- III. **En vez de entregar los originales de cualquier documento expedido por las autoridades fiscales ante la que realicen el trámite, los interesados podrán anexar copia simple de dichos documentos, siempre que los originales obren en su poder.**

Artículo 19. En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante, aceptante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público.

El otorgante de la representación podrá solicitar a las autoridades fiscales la inscripción de dicha representación en el registro de representantes legales de las autoridades fiscales y ésta expedirá la constancia de inscripción correspondiente, **junto con la asignación de un número de identificación al interesado, quien, al citar dicho número en los trámites subsecuentes que presente, no requerirá asentar los datos ni acompañar los documentos que acrediten su personalidad, mencionados en los artículo 18 y 19, primer párrafo de este Código, salvo el señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción. El número de identificación se conformará en los términos que establezca la Servicio de Administración Tributaria, con base en la clave del Registro Federal de Contribuyentes del interesado.**

La solicitud de inscripción se hará mediante escrito libre debidamente firmado por quien otorga el poder y por el aceptante del mismo, acompañando el documento en el que conste la representación correspondiente, así como los demás documentos que mediante reglas de carácter general establezca el Servicio de Administración Tributaria, **de conformidad con la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales a que se refiere el artículo 33-B de este Código.** Es responsabilidad del contribuyente que hubiese otorgado la representación y la hubiese inscrito, el solicitar la cancelación de la misma en el registro citado en los casos en que se revoque el poder correspondiente. Para estos efectos, se deberá dar aviso a las autoridades fiscales dentro de los 5 días siguientes a aquél en que se presente tal circunstancia; de no hacerlo, los actos que realice la persona a la que se le revocó la citada representación surtirán plenos efectos jurídicos.

.....

Artículo 33-B. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales, que será publicado en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las atribuciones a que se refiere el artículo 33, fracción I, inciso g) de este Código. Para esos efectos las autoridades fiscales deberán proporcionar por lo menos la siguiente información, para su inscripción, en relación con cada trámite que aplican:

- I. **Nombre del trámite;**
- II. **Fundamentación Jurídica;**
- III. **Casos en los que se debe y puede realizarse el trámite;**
- IV. **Si el trámite debe presentarse mediante escrito libre o formato y si puede realizarse por fax o medios electrónicos, o de alguna otra manera;**

- V. El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- VI. Datos y documentos específicos que debe contener o se deben adjuntar al trámite.
- VII. Plazo que tienen las autoridades fiscales para resolver el trámite, en su caso, y si transcurrido éste plazo debe considerarse que aquéllas resolvieron en forma negativa o positiva;
- VIII. Las excepciones a lo previsto en el artículo 18-C, en su caso, y
- IX. Montos de los Derechos o aprovechamientos aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto;
- X. Vigencia de las resoluciones que se emitan, en su caso;
- XI. Unidades Administrativas ante las que se puede presentar el trámite
- XII. Horarios de atención al público
- XIII. Números de teléfono, fax y correo electrónico, así como la dirección y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas , documentos y quejas, y;
- XIV. La demás información que se prevea en el reglamento de esta ley o que las autoridades fiscales consideren que pueda ser de utilidad para los interesados.

Por trámite deberá entenderse cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales hagan ante las autoridades fiscales, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en los casos de un requerimiento de las propias autoridades fiscales, o la interposición de los medios de defensa que correspondan.

Las autoridades fiscales que apliquen trámites o estén a cargo de su recepción, deberán tener a disposición del público la información que al respecto esté inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales.

Artículo 33-C. La información a que se refiere el artículo anterior deberá entregarse en la forma en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo determine, y ésta deberá inscribirla en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Las autoridades fiscales deberán notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cualquier modificación a la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales, incluida la creación de nuevos trámites, dentro de los diez días hábiles siguientes.

Artículo 33-D. Las autoridades fiscales no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezca en el mismo, a menos que se trate de trámites:

- I. Previstos en ley o en reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución; en este caso, salvo por lo dispuesto en la fracción II, sólo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales, estén previstos en ley o en los reglamentos citados;**
- II. Que las autoridades fiscales apliquen dentro de los quince días hábiles siguientes a que haya entrado en vigor la disposición en la que tengan su fundamento o que modifique su aplicación, y**
- III. Los relacionados con declaraciones, solicitudes de inscripción o avisos al Registro Federal de Contribuyentes;**
- IV. Cuya no aplicación pueda causar un grave perjuicio fiscal, o**
- V. Que los interesados presenten para obtener una facilidad o servicio. En estos supuestos, sólo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales, estén previstos en las disposiciones en que se fundamenten.**

En los casos a que se refieren las fracciones I, IV y V las autoridades fiscales deberán notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, simultáneamente a la aplicación de los trámites correspondientes, la información a inscribirse o modificarse en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales.

Artículo 33-E. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá, mediante disposiciones de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las atribuciones a que se refiere el artículo 33, fracción I, inciso g) de este Código, establecer plazos de respuesta menores dentro de los máximos previstos en leyes o reglamentos fiscales y no exigir la presentación de datos y documentos previstos en las disposiciones mencionadas, cuando puedan obtener por otra vía la información correspondiente.

Artículo 37.- Salvo que en la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales o en alguna disposición legal o administrativa se disponga un plazo menor, las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo máximo de tres meses; transcurrido el plazo aplicable sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

Lo anterior, a menos que se prevea expresamente en la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales mencionado que la autoridad resolvió positivamente. En su caso y a petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver.

Artículo x transitorio.- Lo previsto en los artículos 33-D y 33-E en lo referente a la aplicación de trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales, entrarán en vigor al día hábil siguiente en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación acuerdo mediante que informe la inscripción en el Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales de todos los trámites que les corresponde aplicar y que, según corresponda; dicha publicación deberán hacerse a más tardar el .

ANEXO 3: PADRÓN ÚNICO DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES

Diversas disposiciones establecen la obligatoriedad de crear y publicar padrones de los beneficiarios de los programas sociales, tal es el caso de la Ley General de Desarrollo Social; de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, por ello diversas dependencias federales han elaborado los padrones de beneficiarios de sus programas y se están realizando esfuerzos importantes de coordinación para la creación de un padrón único de beneficiarios con la participación de diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

El padrón de beneficiarios es una base de datos que contiene en forma estructurada y sistematizada información sobre la operación de los programas sociales y sus beneficiarios, que además de contribuir a la objetividad, equidad y transparencia en el otorgamiento de apoyos, permite la generación de información sustantiva para la planeación estratégica de la política social integral en los siguientes términos:

- Aporta elementos orientados a la direccionalidad de los programas sociales
- Permite saber dónde estamos y a dónde debemos dirigimos
- Genera información sustantiva para lograr la integralidad de las acciones de los programas sociales federales, a efecto de potencializar sus impactos.
- Se constituye como una herramienta de concertación para el logro de la complementariedad de las acciones de los programas sociales de los tres niveles de gobierno.
- Aporta información sustantiva, objetiva y oportuna para la planeación estratégica y evaluación de los programas sociales.
- Permite disponer en tiempo real de datos sobre la operación de los programas sociales.

No obstante lo anterior, la inclusión exclusiva de los programas federales en el padrón único de beneficiarios no cumple cabalmente con los objetivos de este instrumento, dado que las entidades federativas cuentan con diversos programas sociales que eventualmente pueden duplicar los apoyos otorgados por las dependencias del Gobierno Federal.

Con base en lo anterior, se propone construir el Padrón Único de Beneficiarios que contenga la información estructurada y sistematizada de la acción gubernamental de los programas sociales federales, estatales y municipales, así como de sus beneficiarios, a efecto de estar en condiciones de diseñar e implementar políticas públicas integrales y complementarias entre los tres ordenes de gobierno y que aporte elementos sustantivos para direccionar la acción de los programas sociales hacia las áreas geográficas menos favorecidas y hacia los hogares que más lo requieren.

Para ello es necesario llevar a cabo las siguientes acciones:

- Consolidar una estructura organizacional a través de la formación de un Comité Técnico para la Construcción del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales. Este Comité Técnico deberá construir y consensar una norma para la construcción de un padrón único de

beneficiarios, además de identificar y clasificar las bases de datos de los programas sociales de las entidades y municipios en dos tipos:

- a) Programas sociales que disponen de información sistematizada.
 - b) Programas sociales que carecen de información sistematizada.
- Para los programas que ya disponen de información sistematizada se deberá identificar las características de las bases de datos de los programas; protocolizar el proceso de transferencia de la información; efectuar pruebas de compatibilidad; estandarizar la información y finalmente realizar la transferencia de información para integrarla a las bases de datos de la Unidad Administradora del Padrón Único
 - Para el caso de los programas sociales que no cuentan con información sistematizada, en primera instancia es necesario realizar una evaluación de la infraestructura informática, de los sistemas de captura y de los recursos humanos disponibles del responsable del programa para otorgarle la asistencia técnica necesaria que le permita poner en operación los sistemas informáticos para la captura de la información con las características y especificaciones requeridas por el Padrón Único de Beneficiarios; para que una vez capturados los datos se transfieran a la Unidad Administradora del Padrón Único

ANEXO AL RUBRO III: FISCALIZACIÓN

I. Antecedentes

México cuenta con un sistema de fiscalización en proceso de evolución, al cual recientemente se le dotó de un órgano de fiscalización superior y una Ley de Fiscalización Superior de la Federación que entró en vigor en el mes de diciembre del año 2000.

Este hecho permitió superar la obsolescencia con la que venía funcionando la entonces Contaduría Mayor de Hacienda. Entre los elementos esenciales de esta transformación destacan los siguientes:

- a) Pretende consolidar en el Poder Legislativo el papel central en el control de fiscalización de los recursos públicos.
- b) Amplía el ámbito de la fiscalización y fortalece las facultades del órgano de fiscalización externa.
- c) Busca fortalecer la autonomía requerida para garantizar la imparcialidad del órgano de fiscalización externa.
- d) Busca acercar el órgano de fiscalización a la sociedad y garantiza el control en la legalidad de sus funciones.

En realidad es muy poco el tiempo que ha transcurrido desde la creación del Órgano de Fiscalización Superior, razón por la que tenemos que ser muy cuidadosos a la hora de evaluarlo, pues aún no alcanzan a madurar todos los elementos de su diseño.

Una revisión del sistema de fiscalización gubernamental está íntimamente ligada con el federalismo y el desarrollo del régimen municipal, tiene que ver con la política económica y la gestión pública, con el poder y sus manifestaciones, en suma con la transición democrática de la nación y el Estado de Derecho en México.

En el tema que nos ocupa convergen distintos aparatos conceptuales, a saber, economía, política, derecho, ciencia de la administración, entre otros, con el propósito de buscar una solución al problema de credibilidad por la insuficiencia de los actuales esquemas de fiscalización.

Los aspectos a revisar son entre otros los siguientes:

- a) Mejorar el proceso de transparencia tanto en los ingresos de la federación como en la ejecución de los programas en distintas regiones del país.
- b) Revisar los alcances de la fiscalización en materia de evaluación de resultados en todos los niveles de gobierno.
- c) Fortalecer la consistencia y rigor en la cadena de valor: asignación-ejecución-control-evaluación-fiscalización.
- d) Reforzar la capacidad técnica y administrativa de las unidades ejecutoras del gasto, así como de las instancias fiscalizadoras.

- e) Promover la armonización entre los diferentes conceptos y registros de ingreso, gasto y deuda en todos los niveles de gobierno.
- f) Revisar el marco normativo de la fiscalización a fin de evitar contradicciones entre la legislación federal y estatal, al tiempo que privilegie un enfoque orientado a resultados.
- g) Rediseñar los tiempos y ciclos de la fiscalización a fin de atender oportunamente las agendas de los distintos poderes y niveles de gobierno.
- h) Adecuar el marco de las atribuciones de los actores de la fiscalización en beneficio de un nuevo pacto federal.
- i) Atender la deficiencia crónica del poder legislativo para asumir la función fiscalizadora. Es decir, aún con habersele dotado de un órgano técnico renovado, persiste en su interior un complicado problema de acción colectiva. Se trata de un agente colectivo grande y heterogéneo, con serios problemas de funcionalidad.

Finalmente se debe enfatizar que la discusión no debe darse en términos de un órgano de fiscalización superior, sino en función de un sistema, que involucre los objetivos y alcances, los actores, los tiempos y ciclos, así como los instrumentos, el marco jurídico, las políticas y estrategias.

De esta forma habrá de recuperarse la visión global del tema de fiscalización, para evitar reducirlo a un asunto meramente instrumental y recobrar su trascendencia en tanto razón de Estado.

II. Justificación

Rendición de cuentas y fiscalización

Todos los recursos públicos son sujetos de fiscalización. Ésta es elemento análogo e ineludible en la democracia, da valor pleno a la rendición de cuentas, al hacerla sujeta de exámen y comprobación y da pie al dictamen en sus dos sentidos, como aprobación de lo ejecutado y como establecimiento de sanción; por ello también es un elemento concurrente en la lucha social contra la corrupción. La función de revisor que tiene conferida la Cámara de Diputados sobre el erario público es un instrumento que favorece la transparencia y compromete al Servidor Público. Su propósito: brindarle a la sociedad más instrumentos que les permitan calificar el desempeño de sus gobernantes, ya que si bien, el desvío de recursos surge de una motivación personal por el bienestar propio, la existencia de estas conductas se incrementa como consecuencia de la discrecionalidad, opacidad y ambigüedad de las normas que definen las responsabilidades y los derechos de las autoridades encargadas de administrar los recursos públicos.

Norma clara y mandato preciso, rendición de cuentas suficiente y transparente y fiscalización del actuar público, constituyen un trinomio virtuoso. En los tres ámbitos de gobierno se debe fortalecer el marco jurídico que impida la desviación de los objetivos y metas planteados en los planes y programas públicos, que caracterice y acote las atribuciones y que complete los requisitos técnicos y procedimentales en el uso de los recursos.

La gestión financiera, como objeto de la Cuenta Pública, refiere puntualmente a la administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos ejercidos anualmente, para el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas de gobierno. La Cuenta debe ser reforzada con método y técnica precisa y competente y, preferentemente, congruente entre los ámbitos de gobierno y con los avances que en materia financiera se observan a nivel mundial. De manera adicional la rendición de cuentas debe aportar los elementos de política sectorial, regional y social que enmarcan las decisiones y acciones y que permiten evaluar su resultado.

La Fiscalización, por su parte, debe ser un instrumento que determine si la gestión pública se efectuó conforme a la legalidad o, en su caso, identifique los daños y perjuicios que afecten a las haciendas públicas y al patrimonio del Estado, en cualesquiera de sus ámbitos, federal, estatal y municipal, y bajo cualquier modalidad del ente que ejerce los recursos: dependencia, entidad descentralizada, organismo autónomo, etc. Asimismo, la fiscalización debe permitir de manera directa o a través de las instancias competentes, fincar a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias convenientes.

La rendición de cuentas constituye el requerimiento a una organización para explicar sus acciones y comportamientos y aceptar, consecuentemente, la responsabilidad de las mismas; en el ámbito público, el término argumenta sobre la obligación que tienen todos los funcionarios públicos sean parte del aparato del Poder Ejecutivo, del Legislativo o Judicial para responder ante la ciudadanía, depositaria de la soberanía y cuyo poder deriva del pacto contractual primario en la conformación del Estado.

Se entiende como el acto “de dar cuentas”, en un sentido jurídico, al conjunto de normas y mecanismos formales orientados a que el ámbito público explique a los ciudadanos su proceder, empero también puede hablarse de rendición de cuentas en el ámbito administrativo, entendida como la responsabilidad hacia los superiores; en el ámbito político, hacia aquellas instituciones formales e informales que dan legitimidad a una organización o a un proceder; y en el ámbito financiero, por el manejo de los recursos públicos, sean estos monetarios o materiales. En conjunto, la responsabilidad que les confiere la ley a determinados individuos por el manejo de bienes de dominio público y uso de las atribuciones es lo que define el ámbito de la rendición de cuentas.

En México, como república representativa, democrática y federal, la rendición de cuentas se da a través de sus representaciones populares, así se establece en el artículo 74 constitucional, fracción IV, que faculta a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública del año anterior; este acto tiene por objeto reconocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. De esta manera se responde a la confianza maniatada.

En los tres órdenes de gobierno, la Cuenta Pública cumple la prerrogativa y obligación democráticas de enterar sobre el manejo de la hacienda pública; todos los Estados de la Federación consignan en su marco legal la obligatoriedad de la rendición de cuentas y en todos los casos con suficiencia; no obstante, en muchos de éstos no se otorga, de manera adecuada, un carácter evaluatorio. Conviene señalar que se han logrado avances destacados en la información

presupuestaria que rinden los ejecutivos a sus congresos, empero subsisten debilidades en la información financiera y, principalmente, en la información programática.

La Cuenta Pública, además de los estados presupuestarios y financieros, debe incorporar elementos para la evaluación de las políticas y estrategias de desarrollo económico y social aplicadas por los gobiernos, e informar a la población sobre los resultados de la administración del patrimonio público, de las diversas políticas y las acciones ejecutadas.

En el espíritu de la Convención Nacional Hacendaria, se sugiere que los informes financieros de los tres órdenes de gobierno aborden aspectos cuantitativos y cualitativos tales como la explicación del entorno económico que influye en el desarrollo de las actividades gubernamentales, las políticas de ingreso, gasto y deuda aplicadas, y los principales resultados a nivel sectorial y/o funcional.

Se propone establecer un piso a la estructura y contenido de las cuentas públicas. Ello realzaría su capacidad como instrumento de información entre los Poderes, facilitaría la función fiscalizadora de los congresos y reduciría la discrecionalidad en el compromiso de informar por parte del Ejecutivo y de la calificación de las cuentas entregadas.

Estructura de la Cuenta Pública

En congruencia con el principio constitucionalmente aceptado de rendir cuentas, deben favorecerse los criterios de unicidad y consolidación en las Cuentas Públicas. Por ello se propone la armonización conceptual y temática en el informe que los Poderes de la Unión, de los Estados de la Federación y de los Municipios, así como de los órganos autónomos de Estado, y a partir de ello brindar los elementos que permitan la comprobación y juicio del cumplimiento a los objetivos contenidos en sus planes y programas.

En tal sentido, se propone que se adopte un modelo de Cuenta Pública que reúna las siguientes características:

Oficialidad.- Por la relevancia de las cuentas y de la información que contienen se debe dejar patente su carácter oficial.

Sustento técnico- normativo.- Sus estados deben estar desarrollados en base a principios y normas técnicas contables y presupuestarias.

Homologación de criterios.- Se debe propiciar la aplicación de criterios uniformes en la construcción de los datos estadísticos y la presentación de resultados. Se pretende que se identifiquen niveles de gasto y de resultados financieros y económico-presupuestarios, bajo principios y criterios comparables,

Cobertura.- El alcance de la Cuenta debe ser coincidente con el de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos estatales, por tanto debe incluir información sobre toda la administración central y aquellas entidades paraestatales cuyos ingresos y gastos son autorizados por el Congreso del Estado a través del Presupuesto de Egresos. Es decir, la

información de las cuentas debe estar referida a todo el Sector Público Presupuestario del orden de gobierno de que se trate.

Información básica.- Conforme a las disposiciones jurídicas aplicables las cuentas anuales deben reportar las cifras resultantes de la ejecución de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto del año, comparadas con lo aprobado originalmente por el Poder Legislativo.

Información cuantitativa y cualitativa.- Debe incluir estadísticas que muestren los resultados alcanzados; fortalecidas con explicaciones suficientes que vinculen dichos resultados con la estrategia general de desarrollo de la entidad, donde se describa la situación inicial, los objetivos previstos, los programas prioritarios generales y específicos, las acciones efectuadas, y en su caso, las razones que llevaron a modificar las proyecciones iniciales.

Agregación y desglose de la información presupuestaria.- Se debe avanzar en el desarrollo y adopción de las clasificaciones comúnmente utilizadas, como son:

- Clasificación económica
- Clasificación administrativa
- Clasificación funcional o programática

Destino del gasto descentralizado.- Es de particular importancia incorporar un apartado con información que permita identificar el destino de las aportaciones recibidas a través de los Ramos 33 y39, o provenientes de convenios de coordinación, que facilitará un adecuado seguimiento respecto a las acciones realizadas, población atendida y recursos utilizados.

Identificación del origen de los ingresos públicos.- Permitirá diferenciar los recursos propios de los federales y de los obtenidos a través de financiamientos; así como las principales actividades y programas a que se destinan. En los provenientes de la Federación es conveniente identificar los derivados de las participaciones en ingresos federales, las aportaciones y los recursos recibidos con base a convenios específicos, señalando, para el caso de las aportaciones, los fondos a través de los cuales fueron recibidas.

Estados financieros básicos.- Se sugiere la incorporación de los estados de situación financiera y el de modificaciones a la hacienda pública, como mínimo, a fin de ayudar a evaluar su capacidad para sufragar compromisos, esta información permite también valorar los cambios en el patrimonio público. Es conveniente acompañar estos estados con las notas aclaratorias que apoyen su mejor comprensión.

Información necesaria para el análisis y evaluación.- A fin de apoyar la valoración adecuada de los resultados las cuentas públicas deben comprender:

Comparaciones que muestren las variaciones de los ingresos y egresos del ejercicio de referencia con relación al año anterior en términos reales, lo cual permitirá una evaluación más precisa de los resultados presupuestarios.

Descripción de las políticas de ingreso, gasto y financiamiento aplicadas, lo cual implica explicar, los objetivos perseguidos y las estrategias que orientaron el ejercicio presupuestario, así como los resultados que se alcanzaron.

Congruencia entre la información cuantitativa y el análisis de los resultados obtenidos. La descripción de las estrategias, políticas y resultados deberá basarse en la información cuantitativa presupuestaria y financiera que integre la cuenta pública.

Indicadores de gestión.- Para valorar el grado de cumplimiento programático y presupuestario, así como la evolución de las principales razones financieras, contables y de operación administrativa, éstos serán formulados con base en la información generada por cada ejecutor de gasto, obteniéndose diversos parámetros que den cuenta de los niveles de productividad, disponibilidad de infraestructura, impacto de las acciones y cobertura alcanzados en la realización de actividades sustantivas.

En lo que respecta a los Estados, la elaboración de la cuenta pública es atribución de la Secretaría de Hacienda, de Planeación y Finanzas o de la Tesorería, según la entidad federativa; reúne los expedientes de las diferentes dependencias del gobierno; la cuenta completa es presentada al gobernador y éste la remite al Congreso del estado.

La presentación de la cuenta pública a los congresos locales por parte del Ejecutivo estatal constituye, en la mayoría de los casos el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal.

Una vez en el Congreso, se turna al Órgano de Fiscalización del Estado (OFE) para su revisión y dictamen y se establece entonces comunicación con las diferentes dependencias para la solicitud de información o para realizar visitas domiciliarias a fin de corroborar la veracidad de la cuenta pública. Las entidades públicas se encuentran obligadas a presentar ante el OFE respectivo un informe pormenorizado y periódico de sus acciones y gasto.

Los OFE están facultados para emitir apercibimientos y amonestaciones o solicitar al superior jerárquico (Secretario de la dependencia, presidente del Congreso o del Poder Judicial) que asigne un castigo.

En el ámbito municipal, el marco de sustento a la rendición de cuentas es ambiguo, lo que se agrega a la debilidad en la capacidad administrativa de muchos municipios y su limitada responsabilidad política.

Dictamen de la Cuenta Pública

El dictamen de la Cuenta Pública es un punto que preocupa a diversos Gobiernos de los Estados; la alternancia en el poder y la composición de los congresos presenta hoy características inéditas en la relación de poderes; si bien fortalece el equilibrio del poder político, también hoy da pie a diversas controversias. No cabe duda que es necesario avanzar en el establecimiento de criterios e incluso normas técnicas que faciliten y transparenten el Dictamen de la Cuenta Pública, sin duda un avance que puede contribuir a este propósito lo constituye la riqueza de información que obligatoriamente se defina presentar, aunado a la independencia técnica y de gestión que la transformación de contadurías mayores a Órganos de Fiscalización Superior se observa en el país.

Consolidación del modelo de fiscalización

Pese a los avances recientes en materia de fiscalización en México, es necesario seguir avanzando en el diseño y consolidación de un sistema nacional de fiscalización integrado a su vez en un gran Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

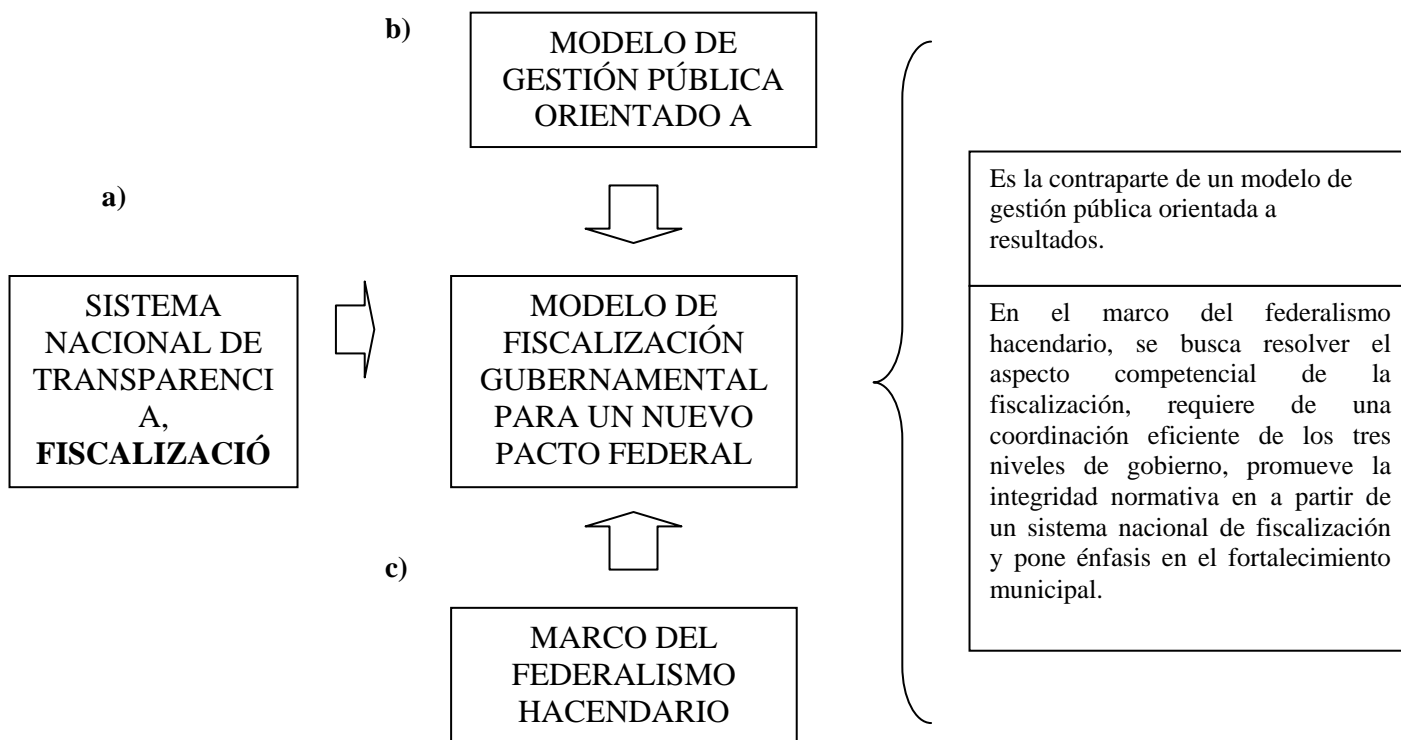
Este sistema de fiscalización trascenderá el aspecto instrumental para recuperar su dimensión en tanto norma de conducta y razón de Estado. Privilegiará la eficiencia del proceso fiscalizador y será armónico con un modelo de gestión pública orientado a resultados.

La consolidación de nuestro sistema de fiscalización demanda un sistema de información oportuno y confiable, así como una amplia coordinación de todos los niveles de gobierno, garantizando claridad en las normas que lo rigen y en la distinción de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Considera la necesidad de que en todas las entidades federativas exista un órgano superior de fiscalización, ya que en la actualidad, además de la Auditoría Superior de la Federación, la creación de este tipo de órganos sólo se ha dado en 16 entidades federativas, a saber, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Dichos órganos deberán consolidar a su vez la autonomía de gestión, técnica y presupuestal que la ley les otorga.

El diagrama conceptual orientado a consolidar el modelo de fiscalización, se describe a continuación:



- a) La responsabilidad de los servidores públicos por la rendición de cuentas en condiciones de transparencia, fiscalización y difusión, nos conduce a la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas, en el cual, la fiscalización trasciende su función tradicionalmente instrumental y se posiciona como norma de conducta y razón de Estado.
- b) Un modelo de gestión pública orientado a resultados pone énfasis en la eficiencia de la administración pública y privilegia el cumplimiento de compromisos y prioridades que impactan en la sociedad. De esta forma la detección de irregularidades normativas constituyen la excepción y no la regla. Esa es la síntesis de la tendencia mundial.
- c) El análisis del federalismo hacendario requiere volver a pensar los roles y responsabilidades de los tres niveles de gobierno en torno a los grandes objetivos de la hacienda pública, a saber, asignación, distribución y estabilidad económica.
- d) Así, un nuevo pacto federal requiere de un modelo de fiscalización que resuelva el aspecto competencial en esta materia, que asegure una coordinación eficiente entre los tres niveles de gobierno, garantice la integridad normativa en el marco de una sistema nacional de fiscalización y ponga énfasis en el fortalecimiento municipal.

En cuanto a la implementación del modelo se advierte como condición necesaria, la existencia de un sistema nacional de información contable, armonizado y debidamente articulado.

II. Propuesta

Consolidar el actual sistema de fiscalización mediante la adopción de las siguientes medidas:

1. Impulsar en las entidades federativas que aún no cuentan con órgano de fiscalización superior, las acciones pertinentes para su creación.
2. Fortalecer el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación y de los Órganos de Fiscalización Superior en los estados, como órganos técnicos adscritos al poder legislativo correspondiente, poniendo a su alcance el soporte administrativo y financiero que les permita cumplir con las obligaciones y atribuciones previstas en el marco jurídico respectivo.

Esta situación plantea la necesidad de consolidar la autonomía de gestión, técnica y presupuestal consagrada en la legislación vigente, así como avanzar y precisar el alcance de la evaluación de resultados a partir de los criterios de economía, eficiencia y efectividad, establecidos en la ley.

3. Promover en la legislación respectiva del ámbito federal y estatal, el criterio de que los periodos de designación del titular del órgano de fiscalización superior, trascienda los tiempos de elección para las nuevas legislaturas, así como las etapas de coyuntura asociadas al relevo en el poder ejecutivo.
4. Fortalecer a las contralorías estatales y las instancias de control municipales en las tareas de control y supervisión interna sobre los fondos federales definidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

5. Atender el problema competencial en materia de fiscalización de los recursos federales condicionados de los distintos niveles de gobierno.
6. Impulsar el proceso de fiscalización en el marco del fortalecimiento municipal.
7. Instrumentar un programa de congruencia e integridad normativa.

III. Implementación

1. Con el propósito de impulsar la **creación de órganos de fiscalización superior en las entidades federativas** donde aún no existen, se pretende remitir a consideración del poder legislativo un precepto general en la Constitución para que en todas las entidades federativas exista un órgano de fiscalización superior.

El texto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que antes se sugiere, puede ser implementado como una adición a algún precepto de dicha Constitución Federal; si se utiliza esta opción, pareciera que el texto sugerido podría integrarse como una fracción VIII del artículo 116 de dicha Constitución, o bien incluirlo dentro del capítulo del Federalismo Hacendario que se agregue a la propia Constitución Federal.

Derivado de lo anterior se sugiere la siguiente redacción:

“Art. 116.-

VIII. Las entidades federativas contarán con un Órgano Superior de Fiscalización que dependerá del Poder Legislativo y tendrá las siguientes características:

- a) *Tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.*
- b) *Contará con una asignación presupuestal que garantice su funcionamiento.*
- c) *Fiscalizará los ingresos y egresos del estado y sus municipios, así como los que ejerzan los particulares provenientes de ingresos estatales o municipales, siguiendo los criterios de economía, eficiencia y efectividad en la instrumentación de un modelo de gestión pública orientado a resultados, en los términos que así lo señalen las leyes respectivas.*

d) *El congreso del Estado designará al titular del ente de fiscalización con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, dicho titular durará en su ejercicio diez años, al término de los cuales podrá ser reelecto por el mismo período.*

La ley establecerá el procedimiento para su designación y podrá ser removido por las causas que señale las leyes respectivas con la misma votación requerida para su designación”.

Artículos transitorios

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Las legislaturas de los estados adecuarán su legislación al texto aprobado a más tardar dentro de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.)

Se considera que el Órgano de Fiscalización Superior podrá ser dirigido por un cuerpo colegiado o por el esquema unipersonal, según las condiciones de cada entidad federativa.

En el caso particular del Distrito Federal será necesario reformar el artículo 122 constitucional para dotar a la Asamblea legislativa de facultades plenas en materia de fiscalización, a fin de que pueda expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y crear la Auditoría de Superior del Distrito Federal.

2. Para fortalecer el funcionamiento de las entidades de fiscalización superior, mediante un adecuado soporte administrativo, financiero y normativo, se plantea la necesidad de consolidar la autonomía de gestión, técnica y presupuestal consagrada en la legislación vigente, así como avanzar en el enfoque de evaluación de resultados a partir de los criterios de economía, eficiencia y efectividad, establecidos también en la ley de la materia.

a) Diseñar con las instancias respectivas, el mecanismo a partir del cual la asignación presupuestal del órgano de fiscalización superior pueda garantizarse en cuanto a monto y distribución.

- b) Consolidar el proceso de auditoría legal, contable y financiera e impulsar la evaluación de resultados a partir de los criterios de economía, eficiencia y efectividad, previstos en la legislación. Esto implica consolidar y precisar el alcance del actual enfoque a resultados que viene desarrollando la Auditoría Superior de la Federación. Habrá de establecerse en el marco normativo aplicable, la instrumentación de un modelo de gestión pública orientado también a resultados en todos los niveles de gobierno.
- c) Desarrollar un programa de revisión de los procesos vitales de las acciones de fiscalización, que involucre a entes auditados y auditores. Con ello se buscará la eficiencia del sistema en cuanto a calidad y oportunidad en los resultados de la tarea fiscalizadora.

Si se busca que las iniciativas de ley o la creación de instituciones resuelva todos los problemas, no habremos de llegar tan lejos como quisiéramos. No basta con tener una Constitución o una ley, hay que vivirla.

De este modo, la corrupción no desaparecerá por el sólo hecho de tener una auditoría externa. Por lo tanto el sistema de fiscalización habrá de traducirse en resultados y el mismo órgano de fiscalización será evaluado por todos los usuarios de sus servicios.

Esto significa que habrá de realizarse una profunda revisión de los procesos vitales de la fiscalización, certificarlos y expresarlos en reglas claras.

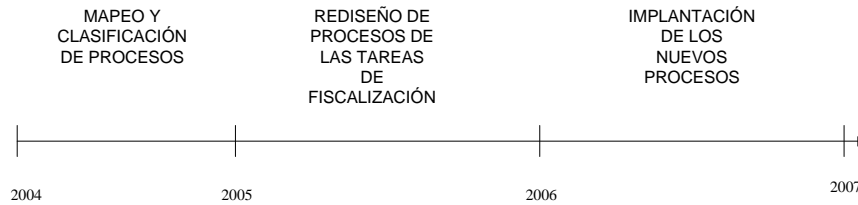
Será necesario además, que los órganos de fiscalización sean evaluados mediante indicadores de desempeño. Los órganos de fiscalización también serán auditados.

Debido a que las operaciones del gobierno en sus distintos niveles y poderes, son gigantescas y variadas, la tarea de ejecutarlas y después auditarlas es inmensa y compleja. Para llevarla a cabo eficientemente, los órganos de fiscalización superior, así como las unidades administrativas habrán de depurar procesos y automatizar su funcionamiento con el uso de métodos y tecnologías de punta, explicitándolo en su respectivo reglamento orgánico.

En particular, los órganos fiscalizadores serán competitivos mundialmente en los procesos de auditoría computarizada.

A continuación se muestran las etapas sugeridas para el rediseño de los procesos vitales en las tareas de fiscalización:

REDISEÑO DE PROCESOS VITALES DE LAS TAREAS DE FISCALIZACIÓN



EL NUEVO MAPA DE PROCESOS DEBERÁ PREVER QUE EL INFORME DE RESULTADOS SE CONCLUYA DURANTE EL PRIMER AÑO POSTERIOR AL EJERCICIO A EVALUAR.

3. Para fortalecer a las contralorías estatales y las instancias de control municipales en las tareas de control y supervisión interna sobre los fondos federales definidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, será necesario:

- d) Precisar en la legislación federal el respaldo necesario para el financiamiento del control y supervisión de las aportaciones federales, bajo el criterio del 2 al millar de los montos transferidos para los programas definidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

El ejercicio de los recursos públicos implica necesariamente el fortalecimiento y modernización de las instituciones y sistemas de control y evaluación.

Los órganos de control y evaluación requieren de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, con especial énfasis en el desarrollo profesional y técnico de los recursos humanos.

Si el Gobierno Federal conforme al proceso de descentralización del gasto social federal, convino con las entidades federativas la prestación de servicios, resultó que al tratar de consolidarse a través del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se omitió prever recursos para ejercer esta actividad.

Por lo anterior se propone la siguiente adición a la Ley de Coordinación Fiscal:

Artículo 46

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las entidades federativas y los municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control

y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades de los gobiernos municipales, según corresponda.

(Se adiciona lo siguiente)

Para el cumplimiento de lo anterior se destinará a dichas autoridades de control y supervisión interna el **2 al millar del total de los fondos** a que se refiere este Capítulo. Dicha ministración se hará en forma directa a las autoridades conforme a la radicación de los mismos”¹.

3. La Mesa VII reconoce que **el asunto competencial** es toral para la materia de fiscalización y requiere ser revisado a fondo. Por tal motivo, en el anexo del presente rubro se transcriben las propuestas originales que por un lado expuso la CONAGO a través del Estado de Durango, y por otro, la posición de la Auditoría Superior de la Federación. La inclusión en corchetes de ambos textos indica que es un asunto que aún está en discusión y además está siendo revisado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TEXTO DE LA CONAGO

Como quedó expresado en la sesión ordinaria de la CONAGO y Reunión Nacional de Gobernadores celebrada en San Luis Potosí respecto a las facultades de fiscalización que corresponden a la federación, a los Estados y Municipios, dadas las distintas interpretaciones jurídicas que se dan a disposiciones constitucionales, en particular a los Artículos 74 y 79 de nuestra Constitución y a las evidentes contradicciones que existen en disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Ley de la Coordinación Fiscal, es necesario plantear al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión reformas y adiciones indispensables para definir las facultades de auditoría y Fiscalización de los tres órdenes de gobierno y terminar en forma definitiva con interpretaciones y contradicciones que se están dando en el momento actual y que generan graves confusiones; y al efecto:

1. Promover iniciativa de reforma al 2°. Párrafo de la Fracción I del Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya redacción actual da materia a interpretar que todas las aportaciones que se entregan a los Estados y a los Municipios son recursos federales, cuando existe disposición en la Ley de Coordinación Fiscal que da a los fondos del Ramo 33 la naturaleza Jurídica de ingresos propios de los Estados y Municipios y por lo tanto fiscalizables por ellos, por lo que es procedente el que quede consignado que: “La entidad de fiscalización superior también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, cuando éstos no se registren como ingresos propios de las entidades federativas y de los municipios”.
2. Adicionar un párrafo a la Fracción I y modificar las Fracción IV del Artículo 46 en los términos que propongo en el proyecto anexo y del cual la comisión respectiva ya había dado cuenta a la CONAGO.

¹ *Téngase presente que la propuesta del 2 al millar implicaría una posible limitante de percibir recursos por parte de esta vía para las entidades federativas, dado que al disminuir los fondos federales asignados a los recursos o al desaparecer dichos fondos, necesariamente los ingresos a que se tenga derecho por este concepto se verían disminuidos.*

3. Agregar una Fracción XIV al Artículo 2 y modificar los Artículos 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para precisar los recursos fiscalizables y exceptuar de los mismos a los fondos de aportaciones Federales que reciban las Entidades Federativas y los Municipios.
4. Que se contemple la derogación o en su caso la supresión del Párrafo V del Artículo 9 y de la Fracción III y siguientes del Artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación en el correspondiente Presupuesto del año 2004, que considero como indispensable para la definición clara y precisa de las facultades de fiscalización que deben corresponder al órgano de Auditoría Superior de la Federación y a los órganos respectivos de los Congresos Locales.
5. Estas cuestiones son de la máxima importancia a la luz del nuevo federalismo que queremos impulsar en el país y de la soberanía y autonomía estatal y municipal. No es un asunto meramente técnico ni mucho menos un intento de evadir responsabilidades que todos tenemos de avanzar en la transparencia y en la rendición de cuentas en forma clara e indubitable. Definir competencias y facultades entre los tres órdenes de gobierno se inscribe en el contexto de otras reformas constitucionales propuestas en el seno de la CONAGO y de las Reuniones Nacionales de Gobernadores y entre ellas el ámbito de la fiscalización de los recursos federales estatales y municipales tiene un sustento federalista que hay que consignar constitucionalmente en las leyes secundarias con claridad y con objetividad.
6. En la práctica lo que está ocurriendo respecto de los recursos del Ramo 33 es que se incluyen como recursos federales en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta Pública que el Ejecutivo Federal presenta anualmente a la H. Cámara de Diputados para ser fiscalizables; pero también se incluyen en los presupuestos y en las cuentas públicas de las entidades y de los municipios y son fiscalizables por los órganos de auditoría interna de los congresos locales. Esto además de significar una triple presupuestación da origen a tres procesos de fiscalización de esas aportaciones, aparte de las que corresponden por ley a la Secretaría de la función Pública, originándose con estos gastos administrativos innecesarios, trámites y procedimientos que distraen recursos humanos y materiales y que concluyen en la realización de la misma función fiscalizadora por varias instancias. Estos se ha tratado de evitar en la práctica con los convenios de coordinación que propone el órgano de Auditoría Superior de la Federación con los congresos locales para que sean los órganos de éstos los que fiscalicen los recursos del Ramo 33 en apoyo y auxilio del primero. Es evidente, que en la práctica se reconoce la imposibilidad física y material del órgano de Auditoría Superior de llevar a cabo por si mismo una fiscalización que es innecesaria e improcedente porque ya la llevan a cabo los Congresos Locales con recursos presupuestales propios.

Todo esto nos lleva nuevamente a la conclusión de que debemos considerar esta reforma constitucional y de las tres leyes secundarias mencionadas en el contexto de nuestras propuestas al Ejecutivo Federal y a las dos Cámaras del H. Congreso de la Unión para avanzar en una expresión más acabada y completa de nuestro federalismo.

Con base en lo anterior, la CONAGO presentó a la Mesa VII la siguiente propuesta de reforma:

PROYECTO DE REFORMA SOBRE FISCALIZACIÓN

En uso de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tengo a bien presentar una iniciativa de decreto por la que se propone

adicionar un párrafo a la fracción I y modificar la fracción IV del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal; agregar la fracción XIV al artículo 2º y modificar los artículos 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; derogar a partir del párrafo quinto el artículo 9º, así como también derogar a partir de la fracción III el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, bajo los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- El federalismo constituye una realidad jurídico política fundamental, prevista en nuestro orden constitucional que ha tenido un largo proceso de evolución y consolidación, que tiene como causa primera y última el que la unidad nacional se enriquezca y alimente a través de la pluralidad de los distintos ámbitos regionales que integran nuestro país-

El fortalecimiento al federalismo constituye el camino para un México más justo, equilibrado y democrático, que permite y a la vez requiere de una más sustantiva y significativa intervención y participación de los Estado, el Distrito Federal y los Municipios.

Bajo el federalismo nuestro régimen fiscal prevé un esquema de coordinación entre la federación y las entidades que la integran, con el fin de coadyuvar al fortalecimiento de las Haciendas Públicas Locales, redistribuyendo la recaudación federal en la forma más justa y equilibrada posible y evitando la proliferación de regímenes fiscales que por su diversidad, se constituyan en un obstáculo para el buen desarrollo de la vida nacional.

SEGUNDO.- Debe recordarse que ante la insuficiencia de recursos tributarios para las entidades federativas y sus municipio, los Presupuestos de Egresos Federales aprobados por la H. Cámara de Diputados planteaban programas de apoyo federal a la satisfacción de las necesidades más sentidas de la población, principalmente la educación básica, la atención de la salud y el desarrollo de la infraestructura básica municipal.

Sin embargo, en un gran avance al federalismo mexicano, en 1997 se institucionalizó el apoyo que la Federación ofrecía como complemento a los recursos de las entidades federativas y sus municipios, mediante la adición a la Ley de Coordinación Fiscal, de un nuevo capítulo el “V”, que se denominó “De los Fondos de Aportaciones Federales”, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de Diciembre de 1997. Capítulo en el que se estableció que los fondos de aportaciones se transferían de la Federación a las Haciendas Públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso a los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la citada ley de Coordinación Fiscal. En este contexto, actualmente existen siete fondos a saber: 1.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; 2.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; 3.- Fondo de Aportaciones para infraestructura Socia; 4.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales para el Distrito Federal; 5.- Fondo de Aportaciones Múltiples; 6.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y; 7.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y para el Distrito Federal

De esta forma los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33, transfieren recursos del presupuesto federal a los Estado, Distrito Federal y Municipios, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación traslado a las Entidades con anterioridad, por vía de convenios, mismas que a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los Estados.

Es por ello, que la Ley de Coordinación Fiscal estableció en su artículo 46, que dichas aportaciones serían administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas, y en su caso de los municipios, conforme sus propias leyes, debiéndolas registrar como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal; señalando que el control y supervisión del manejo de dichos recursos quedaría a cargo de diversos órganos, atendiendo a las etapas por las que transitaban los recursos, expresándose claramente en la fracción III del citado artículo, que la fiscalización de las cuentas públicas de las Entidades Federativas y los Municipios se efectuarían por el Congreso Local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicarán los recursos de los fondos para los fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; expresando en dicho numeral, con toda precisión, que cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los fondos no sean destinados a los fines establecidos en la ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En este contexto, los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33, no pueden ser revisados por la Auditoría Superior de la Federación, como indebidamente lo ha venido haciendo dicha Entidad Superior de la Fiscalización, no obstante la posición de los Gobernadores de las Entidades Federativas que componen nuestro país agrupados en la Conferencia Nacional de Gobernadores, pues se violenta la soberanía de las Entidades Federativas y se revierte al avance federalista que se logró al institucionalizarse en la Ley de Coordinación Fiscal la asignación de Fondos de Aportaciones Federales.

TERCERO.- Por lo expuesto, es conveniente reforzar el avance que nuestra nación ha tenido respecto al federalismo, no solamente respecto a la distribución de los recursos que se recaudan, sino también en relación a las instancias de control del gasto público, por lo que es necesario precisar con mayor claridad y contundencia los órganos que deban intervenir en el control y supervisión de los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33, con el fin de que no exista confusión y con ello se vulnere la soberanía de los estados.

En este orden, se propone adicionar un párrafo a la fracción I y modificar la fracción IV del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, para efecto delimitar el ámbito de competencia de la Auditoría Superior de la Federación, al control y supervisión de los Fondos de Aportaciones Federales, solo cuando éstos transiten por las Dependencias del Gobierno Federal y fortalecer el ámbito de competencia de las Entidades Federativas respecto del fincamiento de responsabilidades por desviación de las aportaciones cuando hayan sido registradas como ingresos propios de las entidades federativas.

También, se debe agregar una fracción bajo el número XIV al artículo 2º, así como modificar los artículos 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para efecto de armonizar el ámbito de competencia de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33, conforme al impulso del nuevo federalismo y la Ley de Coordinación Fiscal.

Por último, se propone derogar a partir del párrafo quinto el artículo 9, así como también derogar a partir de la fracción III el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, con el fin de ajustar dicho presupuesto a la propuesta de ésta iniciativa.

Conforme a lo expuesto, y por el digno conducto de Ustedes Ciudadanos Secretarios, en ejercicio de la facultad que nos concede el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de este Honorable Congreso de la Unión, la siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO QUE SE PROPONE ADICIONAR UN PÁRRAFO A LA FRACCIÓN I Y MODIFICAR LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL; AGREGAR LA FRACCIÓN XIV AL ARTÍCULO 2º Y MODIFICAR LOS ARTÍCULOS 33 Y 34 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN; DEROGAR A PARTIR DEL PÁRRAFO QUINTO EL ARTÍCULO 9, ASI COMO TAMBIÉN DEROGAR A PARTIR DE LA FRACCIÓN HI EL ARTÍCULO 10 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2003, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se adiciona un párrafo a la fracción I y se modifica la fracción IV del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 46.-

I.-

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, al fiscalizar la cuenta pública que corresponda, verificará que las dependencias del ejecutivo federal cumplieron con las disposiciones administrativas y legales, en la etapa referida en esta fracción

II.-

III.-

IV.- Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades federales, exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los fondos señalados, para fines distintos en este capítulo, serán sancionadas en los términos de la legislación federal, por las autoridades federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se agrega la fracción XIV al artículo 2º. Y se modifican los artículos 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 2.-

I.-XIII.-

XIV.- Recursos fiscalizables.- Los contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, incluyendo sus anexos; con excepción de los Fondos de Aportaciones Federales que reciban las entidades federativas y municipios, y aquellos otros que reciban en términos de ley.

Artículo 33.- Para efectos de la fiscalización de recursos **fiscalizables** que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de

coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que ésta tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por la entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.

Artículo 34.- El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización **observando las disposiciones de ésta ley.**

ARTÍCULO TERCERO.- Se deroga a partir del párrafo quinto el artículo 9, así como también se deroga a partir de la fracción III el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 o en su caso, solicitar la supresión a partir del año 2004.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

El presente es un modelo de proyecto de decreto que, en caso de ser aprobado, se pondría a consideración del H. Congresos de la Unión.

TEXTO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

“4.- El Ámbito estatal y municipal

4.1 Diagnóstico

En el marco de la reciente apertura de la Convención Nacional Hacendaria, se externaron señalamientos en el sentido de que los principales obstáculos que se presentan para la rendición de cuentas en el ámbito Estatal y Municipal, son consecuencia de un marco jurídico ambiguo, de la falta de capacidad administrativa y de una responsabilidad política limitada.

Se señaló también, que algunos órganos de fiscalización se han convertido más en instrumentos de poder político, que revisores de la legalidad de los actos de gobierno, y que la gran diversidad que prevalece en las legislaciones estatales en esta materia, provoca contradicciones con el marco jurídico federal, dificultando los procesos de fiscalización correspondientes.

4.2 Acciones a desarrollar

La Auditoría Superior de la Federación entiende el significado y relevancia de estos señalamientos. Por ello, ha asumido con responsabilidad y estricto apego a la ley, el mandato expreso que le impone la Constitución Política de la República, con la convicción, que para mejorar los procesos de fiscalización superior, se requiere de la materialización de las condiciones siguientes:

- En la descentralización de recursos federales a Estados y Municipios, establecer mecanismos de registro, supervisión y control adecuados y oportunos, e instrumentos homogéneos de rendición de cuentas y fiscalización, para evitar con ello desvíos recurrentes en la correcta aplicación de los mismos.
- Superar las deficiencias administrativas que presentan las instancias municipales, y establecer claramente sus responsabilidades, a fin de que la transparencia y el combate a la corrupción, sean los ejes de su gestión gubernamental.
- Que los titulares de los órganos de fiscalización estatales sean candidatos idóneos y con un perfil moral y profesional adecuado, producto de una convocatoria pública, abierta y transparente.
- Que los procesos de elección y designación de dichos titulares, se den en tiempos distintos a los correspondientes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, con el propósito de garantizar la neutralidad y autonomía técnica y de gestión de los órganos de fiscalización respectivos.
- Aprobación, por parte de los Congresos Estatales, de legislaciones de fiscalización superior homogéneas claras, puntuales y sobre todo, orientadas a la transparencia y adecuada rendición de cuentas.

4.3 Definición de Atribuciones y Competencias

Respecto a los recursos federales ejercidos por los Estados y Municipios, existen diferentes interpretaciones sobre las facultades que se tienen para su fiscalización. En relación a ello, algunas de las consideraciones y argumentos que plantean tanto las entidades federativas como la ASF, son los siguientes:

Entidades Federativas:

- **La ASF, al pretender fiscalizar este tipo de recursos, estaría violando la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal, toda vez que esa institución carece de facultades para auditar los recursos del Ramo General 33, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual señala que *“Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por lo tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados a los fines establecidos en los citados artículos”*.**
- **Para la fiscalización de estos recursos, la ASF, de conformidad con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, debe suscribir, con los Congresos Estatales, Convenios de Colaboración en la materia.**

Auditoría Superior de la Federación:

- **La atribución para fiscalización la aplicación de los recursos federales ejercidos por los Estados y Municipios, se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 79 fracción I, párrafo segundo: *“también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares”*.**
- **La Ley de Coordinación Fiscal establece que los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, deberán registrar estos recursos federales como *“propios”*; sin embargo, esto sólo se refiere al registro y control contable y financiero de dichos fondos, lo cual de ninguna forma modifica su naturaleza federal, ni tampoco, inhibe, por consecuencia, la facultad de fiscalización por parte de la ASF.**
- **Cuando la ASF ejerce la facultad de fiscalización de estos recursos federales, en ningún momento se interviene en la administración y ejercicio de los mismos a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal. En consecuencia, no existe violación alguna de la soberanía de las entidades federativas ni de la autonomía de los municipios, consagradas en los artículos 40 y 115 Constitucionales.**
- **La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que estas aportaciones, son recursos que las autoridades federales transfieren a los Estados y Municipios, los cuales, dada su naturaleza federal, se rigen, consecuentemente, por disposiciones federales.**
- **La suscripción de convenios de colaboración por parte de la ASF con los Congresos Estatales a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, no limita, en forma alguna, la facultad fiscalizadora de dicha institución consagrada en la Constitución, pues el propósito de tales convenios es, únicamente, el de establecer una adecuada coordinación entre la ASF y las Legislaturas Estatales en materia de fiscalización de recursos federales.**

A la luz de los argumentos anteriores, se considera pertinente dirimir este aparente conflicto de competencias mediante el procedimiento previsto por el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado *“Controversia Constitucional”*, y que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que resuelva lo procedente.

4.4 Convenios de Colaboración

La fiscalización superior implica el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables, que permite un más adecuado equilibrio entre los Poderes y hace posible el mejoramiento de los gobiernos.

En los dos últimos años, la Auditoría Superior de la Federación, ha suscrito convenios de colaboración con los congresos de 23 estados de la República, con el propósito de reforzar la fiscalización de los recursos transferidos, lo cual ha representado un ejemplo de la voluntad expresa y compartida de privilegiar la transparencia del ejercicio de los fondos públicos.

Por el contrario, los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, no han aceptado todavía, el suscribir estos convenios, lo que ha afectado la adecuada rendición de cuentas respecto de la aplicación de estos recursos.”

Se han recibido además, diversos elementos de análisis jurídico sobre el asunto competencial que en materia de fiscalización refieren las posiciones arriba expuestas. Destacan las observaciones del Estado de Nayarit que se citan a continuación:

*Cabe puntualizarse que no es verdad que las aportaciones federales por el hecho de registrarse como ingresos propios de los Estados, en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, pierdan su naturaleza de federal, puesto que la Suprema Corte se ha pronunciado en este sentido, a través de la tesis jurisprudencia número P./J. 8/2000 del Tribunal Pleno, consultable en la página 509, Tomo XI, febrero de 2000, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice: “**APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.-** Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el presupuesto de egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales.”*

Además, la propuesta no aclararía el actual conflicto, en virtud, de que la entidad de fiscalización no tendría competencia para fiscalizar los recursos federales, puesto que todos los Estados registran las Aportaciones como ingresos propios al momento de que son radicados a sus gobiernos. Por lo que nos se comparte la redacción de este tema y se recomienda se analice la misma (por existir actualmente controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados Federal contra los Poderes Ejecutivos y Legislativos del Estado de Oaxaca).

5. En el marco de un programa para el **fortalecimiento municipal**, habrán de optimizarse las tareas de fiscalización gubernamental. En este sentido se prevé vincular y optimizar los procesos ya existentes en los municipios y analizar las experiencias exitosas.

El esquema incluyente de este programa de fortalecimiento municipal descansa en una estrategia gradual que habrá de considerar el tamaño, dispersión, tradiciones y niveles de desarrollo de los municipios. Este programa se alineará a la reciente reforma del artículo 115 constitucional relacionada con el desarrollo municipal.

En ese marco se impulsará la creación de contralorías municipales, se evaluarán los perfiles de los contralores, se diseñarán programas de capacitación específicos, y se preverá la rendición de informes periódicos a las autoridades competentes.

**En vías de la instrumentación de la propuesta, se sugieren dos alternativas: modificar las leyes que establecen las bases orgánicas de la administración municipal o fomentar la creación de un reglamento orgánico municipal que explicita las valoraciones contenidas en la legislación y que comprenda la creación de la Contraloría Municipal que deberán depender directamente del ayuntamiento por lo que se recomienda que el contralor sea nombrado por el ayuntamiento con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta del presidente municipal.*

6. El **programa de congruencia e integridad normativa** requiere:

- a) Generar un marco de congruencia lógica y articuladora, que relacione las distintas disposiciones jurídicas, a menudo dispersas en distintas legislaciones, que lo hagan accesible no sólo a los profesionales relacionados con estos temas, sino a los distintos actores sociales en la doble dimensión de gobernantes o gobernados.

Habrà de instrumentarse un programa de revisión del citado marco normativo que rige los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación del gasto público, con el propósito de evitar discrecionalidades a la hora de la fiscalización y promover claridad en los criterios de auditoría.

Mejorar el proceso de fiscalización requiere que las normas que regulan el gasto público, sean claras y posean la congruencia e integridad necesarias. Para ello se propone instrumentar un programa de revisión del citado marco normativo que rige los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación del gasto público, que evite discrecionalidades a la hora de la fiscalización y promueva la claridad en los criterios de auditoría.

Se integrarían cuatro grupos de trabajo, uno por cada uno de los procesos indicados. Se prevé su instalación durante el presente año fiscal para que entreguen resultados en 2005. En ese mismo año podrían promoverse ante las instancias legislativas, las adecuaciones jurídicas que se determinen.

- b) Prever en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las condiciones en las cuales los recursos que por su naturaleza ya están comprometidos mediante algún instrumento contractual, pero que no se han erogado por razones ajenas a la entidad, puedan mantenerse en la misma durante el siguiente año fiscal hasta concretar su erogación. Para este propósito habrán de precisarse en las normas aplicables las condiciones que eviten el uso de discrecionalidad .

**Para la implementación de lo anterior es necesario que en la ley antes referida se determine que un recurso está devengado desde el momento en el que existe el documento contractual respectivo. Para lo anterior resulta necesario adicionar el artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en los términos que a continuación se sugiere.*

“Art. 29.-....

Por recurso devengado debe entenderse aquel importe que se encuentra respaldado por el instrumento jurídico respectivo”.

Se recomienda que la anterior interpretación del concepto devengado se rescate en las respectivas leyes de presupuesto contabilidad y gasto publico de las entidades federativas.

- c) Exhortar a los municipios, entidades federativas y al gobierno federal, para que promuevan en la reglamentación respectiva, las normas que regulen los procesos de entrega recepción, a fin de transparentar el proceso de cambio de autoridades en toda la administración pública, garantizando la legalidad requerida.

IV. Impacto / Beneficios

Con el fortalecimiento de los órganos de fiscalización superior, la creación de éstos en las entidades federativas donde no los haya, la generación de un marco normativo congruente y articulado, así como la instrumentación de un modelo de gestión pública orientada a resultados en todos los niveles de gobierno, se propiciará que las irregularidades normativas constituyan la excepción y no la regla, asegurando estándares de eficiencia competitivos a nivel mundial.

Se obtendrán condiciones apropiadas para que la sociedad pueda, dentro de los marcos institucionales, encontrar cauce a sus justas demandas e intereses mediante acciones racionales, al margen de propagandas políticas o de mercadotecnia. Condiciones favorables para que la igualdad ante la ley proteja contra el nepotismo, el clientelismo, la corrupción y la impunidad.

La actual propuesta busca edificar un nuevo sistema de fiscalización para satisfacer demandas y expectativas de la ciudadanía. Pensando en el largo plazo, lo importante ahora es diseñar instituciones y sistemas que den a la insatisfacción ciudadana una salida apropiada que redunde en la construcción de un sistema político distinto al que hoy tenemos.

Con el fortalecimiento del sistema de fiscalización y en general con los resultados de la convención nacional hacendaria, se abre un camino para la reforma de Estado. Es prudente aprovechar esta coyuntura porque sin instituciones no hay política de cambio.

El sistema de fiscalización gubernamental debe sumarse a los contextos públicos ciudadanos para frenar las manifestaciones autoritarias del poder. No se trata solamente de cuestionar la obsolescencia de los que se tiene, sino de encontrar la congruencia política.

De la conexión entre la democracia política y la fiscalización efectiva, dependerá el éxito de la implantación de esta propuesta. Cabe recordar que en el mundo puede haber países con democracias consolidadas pero con altos grados de corrupción, o países autoritarios con alto grado de control sobre las finanzas públicas. En México tenemos la oportunidad para una solución óptima.

Una reforma al sistema de fiscalización demanda grandes dosis de intervención ciudadana, hoy irritada por los altos índices de corrupción. Este esfuerzo va dirigido también a las capacidades, funciones y obligaciones del sistema de comunicación social y de los medios, para hacer de nuestro sistema de fiscalización un contexto alejado del escándalo y cada vez más cerca del trabajo objetivo y responsable de todos los agentes activos en este reto.

Un buen sistema de fiscalización rebasa el binomio eficiencia-eficacia y responde a criterios de legitimidad democrática y republicana. Confiamos en que el modo de procesar el tránsito a un nuevo modelo de control de la gestión gubernamental, responda a estos criterios.

ANEXOS AL RUBRO IV: PARTICIPACION CIUDADANA

ANEXO 1: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Los instrumentos de participación que buscan fortalecerse por medio de esta propuesta corresponden a cuatro tipos posibles:

Contraloría Social.

La contraloría social es una forma de participación ciudadana en el control y evaluación de los programas de gobierno para contribuir a la transparencia en el manejo de los recursos públicos, abatir la corrupción y elevar la confianza de la sociedad en las instituciones gubernamentales. Se debe promover en los tres órdenes de gobierno a través de programas de trabajo concertados con las contralorías estatales y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que los ejecutan.

Así se fortalecerá la participación de la comunidad beneficiaria en el control, vigilancia y evaluación de los programas, y se impulsarán las acciones para llevar las estrategias de contraloría social a las entidades federativas y municipios.

En principio la contraloría social puede definirse como las acciones de vigilancia y control que realizan los beneficiarios y directamente afectados de las políticas y programas gubernamentales, tanto de forma personal como de forma organizada. En términos temporales este instrumento de participación funciona durante y después de la implementación de los programas específicos. Este instrumento se ejerce principalmente en las localidades y municipios directamente por la población.

La Contraloría Social se entiende como el esfuerzo de la ciudadanía individual u organizada para participar de manera activa en la vigilancia y control de las obras y acciones de gobierno. Considerada la Contraloría Social como una de las modalidades de la participación ciudadana en la gestión del gobierno, los límites son aquellos que establezca la misma autoridad gubernamental a través de los diversos instrumentos legales existentes. La Contraloría Social coadyuva en las acciones de control y vigilancia que realiza el gobierno para la aplicación correcta de los recursos públicos.

Marco Normativo de la contraloría social

La importancia de la promoción e impulso de la contraloría social está expresamente manifestada en:

- ❑ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006;
- ❑ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (Línea Estratégica 4.1.6);
- ❑ Ley General de Desarrollo Social (Capítulo VIII),
- ❑ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (Artículo 6º. Fracción 4ª),
- ❑ Reglas de Operación de programas federales.

De éste último punto, es importante mencionar que en enero de 2002, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitieron un Acuerdo cuya finalidad era el establecer criterios que deberían observar las dependencias de la

Administración Pública Federal, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector, para emitir o modificar las reglas de operación de los programas gubernamentales que de manera enunciativa y no limitativa se señalaban en el artículo 64 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año. De entre los criterios generales, se establecía la promoción de la **Contraloría Social**.

En el ámbito federal, la contraloría social opera en 6 programas coordinados por dependencias de la APF (Oportunidades, Escuelas de Calidad, Jornaleros Agrícolas, Apoyo al Empleo, IMSS-Oportunidades y Micro regiones) de acuerdo con el siguiente esquema:

Nivel federal

La SFP como instancia normativa.	DEPENDENCIAS FEDERALES como instancias operadoras.
Emite lineamientos de contraloría social. Emite reportes de evaluación de contraloría social. con base en encuestas de opinión.	Opera contraloría social con base en lineamientos. Recibe resultados de evaluación de la contraloría social y mejora procesos. Envía informes a representantes estatales del Programa de contraloría social, para colaborar con las contralorías de los gobiernos estatales (OEC's).

Nivel Estatal

CONTRALORÍAS ESTATALES	REPRESENTANTES DE LAS DEPENDENCIAS FEDERALES
Coordinan actividades de contraloría social en colaboración con delegados federales en los estados, así como autoridades municipales(en los casos que así corresponda). Aplican encuestas de opinión para evaluación de programas.	Operan acciones de contraloría social y se coordinan con las contralorías estatales. Facilitan trabajo de aplicación de encuestas de los contralorías estatales.

Testigos/observadores sociales.

En términos generales, este instrumento abarca las acciones de ciudadanos y organizaciones sociales que observan y vigilan que la toma de decisiones sea transparente. En términos temporales, participan antes, durante y después de la implementación de las políticas y su función principal es observar que las reglas se cumplan y que la toma de decisiones se lleve de acuerdo a la legalidad existente.

Los diversos consejos consultivos de los tres órdenes de gobierno son el mejor ejemplo de la implementación de estos instrumentos. Por ejemplo, en municipios como San Pedro Garza García NL existe la figura de testigos sociales que dan cuenta de la legalidad de los procesos de adquisición y licitaciones públicas.

Consultores sociales.

Este instrumento incluye a los diversos mecanismos, formas y acciones de participación ciudadana en la planeación municipal, estatal y federal. En estos pueden participar tanto ciudadanos como organizaciones que cumplen una función de consultoría y expresión de sus intereses y privilegia la participación en el antes de la política pública.

Los COPLADE, la creación de los planes estatales y del plan nacional de desarrollo son ejemplos de la implementación de este instrumento de participación ciudadana.

Promotores/agentes de desarrollo sociales

Este instrumento de participación designa a las funciones que llevan a cabo organizaciones y ciudadanos en la promoción y educación de los derechos y corresponsabilidades que tienen los ciudadanos. La función principal de este instrumento es coadyuvar a la difusión y promoción de los derechos ciudadanos, la implementación de las políticas públicas específicas y la transparencia y rendición de cuentas. En términos temporales, los agentes de desarrollo promueven la participación ciudadana en los tres tiempos de la política pública.

Agrupaciones y organizaciones civiles que promueven las acciones de los programas de la política social, coordinados con la Secretaría de Desarrollo Social, son un ejemplo de este instrumento de participación.

Tabla Resumen instrumentos de participación ciudadana

<i>Instrumento</i>	<i>Actores que participan</i>	<i>Temporalidad privilegiada de la política pública</i>	<i>Ejemplo</i>
Contraloría social	Beneficiarios Directamente afectados	Durante Después	Contralorías sociales programas SEDESOL
Testigos /observadores sociales	Ciudadanos Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	Antes Durante Después	Consejos consultivos.
Consultores sociales	Ciudadanos OSC	Antes	COPLADES
Promotores/agentes de desarrollo	OSC Ciudadanos	Antes Durante Después	Organizaciones sociedad civil en promoción de derechos

ANEXO 2: REGLAS DE OPERACIÓN QUE CARECEN DE APARTADO DE CONTRALORÍA SOCIAL

DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIÓN REGIONAL Y CONTRALORÍA SOCIAL
Dirección General Adjunta de Fortalecimiento de Contro Interno en Estados y Municipios
 Programas que carecen del Apartado de Contraloría Social

Ramo, Fondo y/o Programa	Fecha de Publicación	Num.de Reglas de Operación
06 HACIENDA Y CREDITO PUBLICO		
Programas que Canalizan Subsidios (BANRURAL)	15-Mar-02	1
Fideicomiso para la infraestructura de los Estados (FIES)	01-May-03	2
08 SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION (SAGARPA)		
Programa de Apoyos Directos al Productor (PROCAMPO)	21/feb/2003, 07/nov/03P, 01/mzo/04M	3
Programa de Apoyos Directos al Productor por excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y, Atención a Factores Críticos	17/jun/2003, 09/abr/04M, 14/jul/03L, 02y15/sep/03L, 12y15/dic/03L	4
Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos (PROMOAGRO)	13-Ago-03	5
Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción	09/sep/03, 10/may/04AD	6
Programa Ganadero (PROGAN)	17/jun/03 19/jun/03A	7
Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios (FOMAGRO)	25-Nov-03	8
10 SECRETARIA DE ECONOMIA (SE)		
Programa Marcha hacia el Sur	08-May-03	9
Programa Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECES)	14-Mar-02	10
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	27-Feb-04	11
Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	25-Abr-03	12

11 SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA (SEP)		
Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar aplicables al ciclo 2004-2005	13-Feb-04	13
Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP)	22-Mar-04	14
12 SECRETARIA DE SALUD (SS)		
Programa de Atención a Personas con Discapacidad a cargo del DIF	15-Mar-02	15
Programas de Atención a Población con Vulnerabilidad a cargo del DIF	15-Mzo-02 16/oct/03CC	16
14 SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (STPS)		
Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)	21-Abr-04	17
15 SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA (SRA)		
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA)	19-Abr-04	18
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	19-Abr-04	19
16 SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES		
Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	26/mzo/03 25/jul/03M, 23/abr/04M	20
Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	26/mzo/03 01/oct/03M, 09/oct/03C	21
Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos	03-Oct-03	22
Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales	07-May-04	23
20 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)		
Programa de Adquisición de Leche Nacional a	07-May-04	24

cargo de Liconsa, S.A. de C.V.		
39 PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	05-Abr-04	25
OTROS PROGRAMAS		
Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	10-Oct-03	26
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	23/may/03 03/sep/03AD	27

Fuente: Diario Oficial de la Federación

SIMBOLOGIA:

- M.- Modificación
- A.- Aclaración
- D.- Distribución
- R.- Redistribución.
- F.-Formatos
- CC.- Convenio de Concertación
- L.-Lineamientos
- AD.- Adición
- C.- Convocatoria
- P.- Procedimiento para actualización

ANEXO 3: PROPUESTA REDACCIÓN REFORMA ART. 134 CONSTITUCIONAL

<p>Art. 134 párrafo segundo Dice: Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicaran o llevaran a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. ...</p>	<p>PUEDE Decir: Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicaran o llevaran a cabo a través de licitaciones públicas abiertas, salvo los casos que al efecto señale la ley de la materia, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. ...</p>
--	--

ANEXOS AL RUBRO V: MARCO INSTITUCIONAL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA DIGNIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

(Con hipervínculos a los anexos contenidos en el documento)

[ANEXO 1. SERVICIO CIVIL EN ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN](#) ...p.88

[ANEXO 2: CREACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE SANCIONADOS E INHABILITADOS \(Sistema de Información\)](#) ...p.90

[ANEXO 3: ARMONIZACIÓN DE LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES, ASÍ COMO DEL APARTADO CORRESPONDIENTE A LOS DELITOS COMETIDOS POR PARTE DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS CÓDIGOS PENALES \(CREACIÓN DE UN MODELO QUE CONTENGA LOS CRITERIOS Y ELEMENTOS FUNDAMENTALES A LA LUZ DE LA REALIDAD Y VISIÓN ACTUAL\).](#) ...p.95

[ANEXO 4: FOMENTO DE LA CULTURA DE LA DENUNCIA Y PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE.](#) ...P.99

[ANEXO 5: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO](#) ...P. 100

[ANEXO 6: REVISIÓN DE ALGUNAS EXPERIENCIAS EXISTOSAS EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN](#) ...P. 112

ANEXO 1. SERVICIO CIVIL EN ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN

La función de fiscalización da lugar a una institución imprescindible del estado moderno, que por su nivel de especificidad, exige la profesionalización de sus recursos humanos, ante las exigencias sociales, un medio ambiente cambiante y complejo que requiere conocimientos, habilidades e innovación tecnológica.

Es necesario distinguir, dentro de la profesionalización de los servidores públicos, las funciones que competen al Congreso del Estado, propias de la carrera parlamentaria, y aquellas que corresponden a la revisión de los recursos públicos.

Las primeras comprenden el proceso de creación de la ley, el debate parlamentario, la concertación política y la gestoría social; la segunda comprende la revisión del ejercicio de los recursos públicos, su apego a la legalidad, el grado de cumplimiento de sus programas y objetivos, la determinación de responsabilidades y la aplicación de sanciones.

Consecuentemente, los objetos de formación, profesionalización y desempeño, tienen propósitos distintos y exigen particular atención cada uno de ellos.

El servicio civil de carrera de las Entidades de Fiscalización Superior tiene como propósito contar con cuadros altamente profesionalizados, éticos y comprometidos con el servicio, que su actuación, se apegue a la legalidad, imparcialidad, objetividad, eficacia, eficiencia, calidad, honorabilidad, credibilidad y confianza social, por encima de intereses particulares o de grupo, que contribuyan a la lucha contra la corrupción y que hagan de la rendición de cuentas un valor institucional y personal.

De ahí que sea necesario establecer normas y procedimientos que bajo el principio de igualdad de oportunidades privilegien méritos, competencia y desempeño, para el ingreso, capacitación, permanencia, ascenso a puestos y niveles, remuneración, compensación, estímulos y para desarrollar un plan de carrera en la función fiscalizadora, que considere aún, el retiro digno.

Se requerirá, que en cada entidad fiscalizadora, de no contar con ellos, se establezcan:

- Mecanismos para el ingreso y promoción del personal, con base en méritos e igualdad de oportunidades.
- Definir perfiles por funciones y/o puestos.

Impulsar la capacitación y evaluar su impacto real.

- Establecer indicadores de desempeño y productividad.
- Evaluar el desempeño y la competencia.
- Establecer sistemas de reconocimientos y méritos.
- Impulsar planes de carrera o vida.

Cultura de Rendición de Cuentas

Debemos generar las condiciones para que la sociedad pueda, dentro de los marcos institucionales, encontrar cauce a sus justas demandas e intereses mediante acciones racionales, al margen de propagandas políticas o de mercadotecnia; que la igualdad ante la ley proteja contra el nepotismo, el clientelismo, la corrupción y la impunidad; que las administraciones públicas y privadas no sean los instrumentos de un poder personal; que vida pública y privada estén separadas, como deben estarlo las fortunas privadas y el presupuesto del Estado.

En consecuencia es necesario que los programas educativos, a partir del nivel básico, además de recuperar valores, incorporen temas relacionados con la rendición de cuentas, buen gobierno y transparencia, como parte formativa de los futuros ciudadanos, en la doble dimensión de beneficiarios de derechos, pero también de sujetos de obligaciones.

Asimismo, en la medida que no existen programas académicos de nivel superior o medio superior, que se avoquen a estas disciplinas, desde la perspectiva de la fiscalización superior, deberá promoverse a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, (ANUIES) institución que agrupa a las principales entidades de educación superior en el país, la formación de profesionales especializados, en auditoría gubernamental, tanto para desempeñarse en el sector público, como para formar masas críticas, necesarias desde la función pública y privada, los servicios profesionales independientes de auditoría externa gubernamental, la academia, la crítica especializada a través de medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y en la sociedad en general, que cada día se interesa más por saber el destino que se da a los recursos públicos y requiere estar informada.

Al mismo tiempo, deberá promoverse la investigación, la creación y difusión del conocimiento, que nos permita, no sólo como entidades fiscalizadoras, sino como país tener presencia en el escenario internacional, en el desarrollo, en la innovación y en la contribución de mejores prácticas en la materia.

ANEXO 2: CREACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE SANCIONADOS E INHABILITADOS (Sistema de Información)

Antecedentes

En lo que a servidores públicos inhabilitados la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8, fracción X señala como obligación de todo servidor público

“... abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; ...”

Por otra parte, en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos se señala que

... “Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado...”

Asimismo, el artículo 215, fracción XI del Código Penal Federal señala que incurre en abuso de autoridad

“quien Autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación.”

II. JUSTIFICACIÓN

Actualmente existe el Sistema de Servidores Públicos Inhabilitados, administrado por la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública, el cual es un sistema electrónico que permite conocer si una persona se encuentra inhabilitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público con motivo de resoluciones emitidas por los órganos Internos de Control (OIC) de la administración Pública federal, Procuraduría General de la República, Órganos Estatales de Control, así como por el Poder Judicial, cuando éste haya remitido a la SFP dicha información.

Asimismo desde 1990 existen convenios celebrados por el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados con el objetivo de coordinar acciones para asegurar el cumplimiento estricto de las disposiciones que contienen en esta materia. Adicional se han firmado en el 2002, acuerdos entre el ejecutivo federal y locales con el objeto de realizar un programa de coordinación especial denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y colaboración en materia de Transparencia y combate a la corrupción” donde se señala la existencia de registros de servidores públicos inhabilitados en las administraciones públicas federal y local.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, algunas entidades y municipios actualmente no pueden conocer si un servidor público ha sido inhabilitado en otros municipios fuera de la entidad federativa a la que pertenecen. Esta insuficiencia de información respecto a las sanciones emitidas a servidores públicos, facilita el ingreso de elementos nocivos a las administraciones estatales y municipales constituyéndose en un riesgo en materia de transparencia y combate a la corrupción.

III. PROPUESTAS

Con el objetivo de lograr una mayor cumplimiento de las sanciones impuestas por las instancias competentes en los tres ámbitos de gobierno, es necesario establecer un convenio de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios para intercambiar información sobre los servidores públicos inhabilitados por incurrir en alguno de los actos tipificados en los Códigos Penales Estatales correspondientes y/o en las leyes de responsabilidad administrativa.

Por lo que se propone generar en red un sistema de información que contenga la información a nivel nacional del registro de inhabilitados, haciendo la diferenciación entre aquellas sanciones derivadas de procesos penales y las de carácter administrativo.

En el primer caso para estipular la prohibición de su contratación y en el segundo como referencia y que sirva como un elemento a considerar por parte de los responsables de reclutamiento.

Objetivos Generales:

Garantizar la existencia de información disponible que permita la incorporación de mejores elementos a la administración pública.

Evitar la contratación de servidores públicos cuyas prácticas sean contrarias a la legalidad y transparencia.

IV INSTRUMENTACIÓN

Para la integración y adecuado funcionamiento del sistema será necesario firmar acuerdos cuyo objetivo central será la instrumentación de un sistema informático que dará acceso a la información acerca de la calidad jurídica del aspirante a ocupar un cargo público en cualquier dependencia de los municipios, estados o federación.

Se propone que la Secretaría de la Función Pública sea la encargada de la administración del sistema. La cual deberá emitir un reglamento de operación del sistema que deberá incluir entre otras cosas:

1. Términos y plazos para la inclusión de la información acerca de los servidores públicos sea incorporada al sistema.
2. Respaldo documental que deberá acompañar el expediente del servidor público infractor.

Toda información incorporada al sistema deberá ser acompañada de la información documental procedente en los términos de la Ley de transparencia de las Entidades Federativas y de la normatividad aplicable en materia penal.

Un aspecto fundamental para que el sistema funcione es la coordinación y colaboración de los tres ámbitos de gobierno. Por lo que propone que además de las causas de responsabilidad administrativa enlistadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en las leyes Estatales en la materia se agregue como responsabilidad administrativa.

Verificar que cualquier aspirante a ocupar un cargo público no se encuentre inhabilitado para ocupar un cargo.

Mantener actualizado el padrón de servidores públicos sancionados administrativa, penal o civilmente por haber incurrido en falta de algunas de las responsabilidades del servicio público.

El emplear a un servidor público inhabilitado para ocupar un cargo deberá ser considerado una falta administrativa y un delito en el código Penal de todas las Entidades Federativas. Ya sea en el delito de abuso de autoridad como en el CPF o en el artículo que las Legislaturas Locales consideren pertinente.

La información acerca del servidor público sancionado deberá contener además de todos los datos personales pertinentes para su identificación precisa, el cargo que ocupaba al momento de ser sancionado. La falta en la que incurrió el servidor público, ya sea de orden penal o administrativa, que lo hizo acreedor de sanción. la resolución dictada por autoridad competente acerca de la culpabilidad del servidor público debidamente fundamentada y argumentada.

Aún cuando el periodo de inhabilitación para ocupar un cargo haya concluido el servidor público sancionado no deberá ser excluido del sistema, con el objetivo de que en caso de reincidir en falta quede precedente asentado y accesible sobre su reincidencia.

Se propone que con el objetivo de aumentar la probabilidad de que aquellos que ingresen al servicio público tengan una calidad ética y moral adecuada, el estatus del aspirante dentro del Sistema Nacional de Servicio Público sea un aspecto considerado en el sistema de puntaje para el concurso de una plaza. De tal manera que aquellos servidores públicos que nunca han sido inhabilitados, por incurrir en faltas administrativas graves o penales, tengan mayor oportunidad de ingresar al servicio público, en igualdad de condiciones, que aquellos que si han sido sancionados. Esto permitirá que aquellos con mayor calidad ética y moral tengan mejores oportunidades que aquellos que han incurrido en falta.

Por su parte el servidor público tendrá la capacidad de solicitar la revisión de su expediente en caso de que haya sido incorporado al sistema cuando se le haya encontrado inocente por la autoridad administrativa o judicial competente. En este caso, el afectado podrá solicitar sea removido su expediente del Sistema Nacional del Servicio Público y podrá solicitar el fincamiento de responsabilidades a aquel servidor público que lo hubiera incluido en el sistema.

Asimismo, es importante que sea considerada como falta grave la de mentir acerca del estatus de culpabilidad de un servidor público.

Incorporar al título de Abuso de autoridad artículo 215 del CPF

Todo aquel que mintiere acerca de la presunta culpabilidad de un servidor público incorporándolo como culpable de alguna falta administrativa cuando aún no hubiese sido concluido el proceso de investigación , o cuando no existiese falta alguna cometida por ese servidor público será acreedor a la destitución del cargo y a resarcir el daño ocasionado al interesado.

Impacto:

- Depuración del personal responsable del servicio público en un sentido de apego a la legalidad, honestidad y transparencia.
- Disposición de mejores elementos para la designación y contratación de servidores públicos.
- Generación de incentivos para reducir la incidencia de prácticas irregulares, por los costos que implica.
- Simplificación de los trámites de contratación ya que la impresión de la consulta del sistema puede hacer las veces de constancia de no inhabilitación en aquellas entidades federativas y municipios que se requiera.

ANEXO 3: ARMONIZACIÓN DE LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES, ASÍ COMO DEL APARTADO CORRESPONDIENTE A LOS DELITOS COMETIDOS POR PARTE DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS CÓDIGOS PENALES (CREACIÓN DE UN MODELO QUE CONTENGA LOS CRITERIOS Y ELEMENTOS FUNDAMENTALES A LA LUZ DE LA REALIDAD Y VISIÓN ACTUAL).

Antecedentes.

Los códigos penales de las entidades federativas tienen un alto grado de homogeneidad en la tipificación de actos considerados como ilegales. En todas las entidades se destina un apartado en el código penal para tipificar los delitos cometidos por los servidores públicos. En el siguiente cuadro se muestran los delitos tipificados partiendo de la tipología de delitos establecidas en el título décimo del Código Penal Federal.

DELITOS TIPIFICADOS EN LOS CÓDIGOS PENALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

DELITOS TIPIFICADOS ENTIDADES	DELITOS TIPIFICADOS																
	EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO	ABUSO DE AUTORIDAD	COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS	USO INDEBIDO DE FACULTADES Y ATRIBUCIONES	CONCUSION	INTIMIDACION	EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES	TRAFICO DE INFLUENCIAS	COHECHO	COHECHO A SERVL. PUB. EXTRANJEROS	PECULADO	ENRIQUECIMIENTO ILICITO	DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	ABANDONO DE FUNCIONES	DELITOS COMETIDOS EN LA CUSTODIA DE DOCUMENTOS	INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES	TORTURA
AGUASCALIENTES	X	X	X		X				X		X						X
BAJA CALIFORNIA	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		
BAJA CALIFORNIA SUR	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X
CAMPECHE	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X				
COAHUIL	X	X	X		X			X	X	X	X	X	X				
COLIMA	X	X								X	X	X	X	X			
CHIAPAS	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X					X
CHIHUAHUA	X	X	X		X				X		X	X		X			X
DISTRITO FEDERAL	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X				
DURANGO	X	X	X		X			X	X		X	X	X	X		X	
GUANAJUATO		X			X			X	X		X	X		X			X
GUERRERO	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			
HIDALGO	X	X	X		X			X	X		X		X		X		X
JALISCO	X	X					X		X		X	X	X		X		
MEXICO	X	X	X		X	X		X	X		X	X	X	X		X	
PUEBLA	X	X			X			X	X		X	X	X				
QUERETARO	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			
QUINTANA ROO		X		X		X		X	X		X						
SAN LUIS POTOSI	X	X	X		X			X	X		X	X	X	X			X
SINALOA	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			X
SONORA	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X
TABASCO	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X
TLAXCALA	X	X	X		X				X		X		X	X	X		
TAMAULIPAS	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X			X
VERACRUZ	X	X	X		X			X	X		X	X	X		X		
YUCATAN	X	X	X		X			X	X	X	X	X	X				
ZACATECAS	X	X	X		X			X	X		X	X	X		X		

Como es posible observar el nivel de homogeneidad es alto. Aunque algunas entidades cambian la denominación de algunos actos (como el caso del delito de ejercicio abusivo de funciones, que es tipificado en Baja California y Sinaloa bajo el título de “negociaciones ilícitas”, tal es el caso de Baja California, Querétaro, Sinaloa y Guerrero - 251 y 243 en el CPGuerrero-, o negociaciones indebidas como en Hidalgo -artículo 203 del CP Hidalgo- o el caso de uso indebido de facultades y atribuciones el cual es tipificado como “desempeño irregular de la función pública” en Guanajuato, Querétaro,

Quintana Roo y Sinaloa²) el nivel de homogeneidad es alto. Lo cual puede ser considerado como una fortaleza importante para la impartición de justicia y la coordinación intergubernamental en materia de responsabilidades.

Un claro ejemplo de la diversidad en las denominaciones de actos tipificados es el caso del Código Penal de Coahuila el cual a pesar de contar con una denominación de actos tipificados distinta a la federal, cuenta con alto grado de homogeneidad en los actos considerados. Por ejemplo, El CPCOAHUILA Sanciona de manera específica en su artículo 210 el Otorgamiento indebido de identificaciones tipificado en la fracción XII del CPF; se tipifica de manera independiente el delito de Abuso de un subalterno tipificado en la fracción IX del CPF; se tipifica el delito de ejercicio abusivo de funciones bajo el título de Negociación ilícita en su artículo 199; se integra una figura equiparada al enriquecimiento ilícito, para integrar a los prestanombres en el Artículo 199; se integra la Figura equiparada al peculado en el artículo 196 para incluir a aquellos servidores públicos que no tienen el carácter de servidor público. Asimismo, tipifica de manera específica la figura de promoción o denigración de imagen e imagen equiparada. Finalmente, se hace una distinción en materia de salvaguarda de documentos entre aprovechamiento indebido de información reservada y uso indebido de información reservada en los artículos 205 y 206.

Otra fortaleza importante es que algunos estados, como el caso de Coahuila, incluyen actos que no son considerados por el código penal federal. Tal es el caso de Tabasco que incluye además el delito de incumplimiento de funciones, o el caso de Oaxaca que en la definición del delito de ejercicio abusivo de funciones del comprende una mayor cantidad de actos que el CPF, estableciendo mayor precisión en la definición del mismo.

Sin embargo, aunada a esta homogeneización en la tipificación de actos, encontramos como contraparte un alto grado de heterogeneidad en el establecimiento de sanciones. Lo cual es más evidente en las sanciones de tipo administrativo. Mientras estados como el Estado de México y Coahuila establecen sanciones privativas de derechos altas, al inhabilitar definitivamente para ocupar un cargo público a aquellos servidores públicos que incurran en peculado y enriquecimiento ilícito (Coahuila) o de 20 años a quien incurra en cualquiera de los delitos de este apartado con una inhabilitación de 20 años (Estado de México). Entidades como Nayarit, Jalisco, Tlaxcala y Zacatecas no establece la inhabilitación como sanción privativa de derechos para aquellos que incurran en cohecho (Nayarit), cohecho, peculado y abuso de autoridad (Jalisco) Enriquecimiento ilícito, delitos cometidos en contra de la administración de justicia (Tlaxcala y Zacatecas). Incluso, en Zacatecas no se considera ni siquiera la destitución del cargo para aquellos que incurran en enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias.

Justificación:

Actualmente existen diferencias marcadas en relación a los criterios aplicados, a la dureza de las sanciones, a la tipificación de las conductas (tanto en las faltas administrativas como en las consideradas como hechos delictivos).

Directrices generales:

Definición de criterios y procesos básicos en esta materia

² Aunque en los casos anteriormente señalados se adicionan como actos que pueden considerarse como delito de desempeño irregular de la función pública la omisión de normas de administración del personal u la restricción de ejercer otro cargo a quienes tienen impedimento legal para hacerlo.

Impulso de un esfuerzo común nacional en materia de combate a la corrupción y la impunidad.

Propuesta:

Generación lineamientos y recomendaciones en materia de responsabilidades, así como del apartado de delitos de servidores públicos en los códigos penales, considerando aspectos como sanciones, procesos, tiempos, tipificación de faltas, etc. Para esto es indispensable la formación de un grupo técnico-jurídico que desarrolle la propuesta e incorpore la participación de autoridades federales y locales para la presentación de propuestas y experiencias en esta materia. Dichas recomendaciones podrían contener, entre otros elementos:

- La inclusión de sanciones privativas de derechos que inhabiliten para ocupar un cargo público a aquel servidor público que incurriese en cualquiera de los delitos tipificados en el título correspondiente a delitos cometidos por servidores públicos tipificados en los códigos penales locales. Ya que hay entidades en las que no existe ninguna pena privativa de ejercicio de derechos (destitución e inhabilitación) para algunos delitos comprendidos en el título de delitos cometidos por los servidores públicos.
- Establecimiento de inhabilitación administrativa que superen al menos en 5 años a la pena privativa de libertad, ya que se dan algunos casos como en chihuahua para el peculado, que la sanción máxima de la inhabilitación administrativa es inferior a la pena máxima de la sanción privativa de libertad.
- Establecer como falta administrativa en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública y Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de las Entidades Federativas que cuenten con leyes de acceso a la información pública, la violación de los principios de transparencia y derecho a la información.
- Definición de áreas de conflictos de intereses, en este sentido algunas entidades incluyen como delito el “que un servidor público litigue o aconseje a quienes litigan ante la instancia en la que ellos laboren.” Así como incluir en las leyes de responsabilidades como falta grave la incompatibilidad de labores. Es decir, que un servidor público debe ser trabajador de tiempo completo, lo que implica no pueda ocupar dos cargos al mismo tiempo y que no pueda laborar en cualquier otra institución pública o privada mientras desempeñe su encargo. Algunas entidades ya han legislado en la materia, tal es el caso de Sinaloa, Quintana Roo, Tamaulipas, Zacatecas, entre otros.
- Eliminar de la tipificación de actos términos como “indebidos” o “inadecuados” ya que propicia una mayor imprecisión de la definición y representan cargas fuertemente valorativas e interpretativas. Como en el caso de Quintana Roo que adiciona este adjetivo al delito de Coalición, o Colima en el caso de Enriquecimiento Ilegítimo.
- Reconsiderar la definición del delito de ejercicio indebido del servicio público dada la resolución de la corte emitida en este sentido, ya que la mayoría de las entidades federativas tipifica este delito de manera similar al federal.
- Incrementar los tiempos y plazos de expiración de los delitos cometidos por los servidores públicos, ya en algunos casos los tiempos son insuficientes para iniciar siquiera el proceso de investigación.

Impacto:

1. Envío de una señal clara y contundente hacia la ciudadanía respecto al combate a la corrupción.
2. Desincentivar prácticas irregulares y promoción de una cultura de integridad.
3. Congruencia respecto a la percepción del fenómeno de la corrupción e ilegalidad entre los distintos órdenes de gobierno.

ANEXO 4: FOMENTO DE LA CULTURA DE LA DENUNCIA Y PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE.

Justificación:

Es una realidad que la cultura de la denuncia esta fuertemente inhibida por la falta de confianza hacia las instituciones públicas y por el temor a represalias en caso de ser identificados, tanto el ciudadano como el servidor público.

Directrices generales:

Garantizar la seguridad jurídica y personal de las personas que deseen formular denuncias (confidencialidad, apoyo, procesos, etc.). Por supuesto que para este caso también debe considerarse la penalización de denuncias con el fin de difamar o falsear información.

Garantizar que las denuncias de carácter anónimo reciban tratamiento y se profundice en los casos que existan elementos por parte de las autoridades competentes. En el caso de las denuncias anónimas, cuando las contralorías encuentren elementos de prueba que hagan suponer responsabilidad por parte del servidor público, la contraloría se constituirá como parte acusadora, garantizándose así la seguridad jurídica del acusado.

Promover la cultura de denuncia y de confianza.

Propuestas:

Incorporar procedimientos en las leyes de responsabilidades y en los códigos penales la figura, los casos y el procedimiento mediante el cual se garantice la confidencialidad de la información y de protección al denunciante (ej: caso Singapur).

Identificar jurídicamente cual sería la mejor figura para investigar y recibir denuncias. (Si sería ante las contralorías internas, ante las procuradurías de justicia o ante órgano independiente)

Incluir como parte del procedimiento en materia de responsabilidades de los servidores públicos la obligación por parte de la autoridad competente la obligatoriedad de recibir denuncias anónimas y de realizar las investigaciones correspondientes respecto al caso. Esto no implica que procedan por ser presentadas como denuncia, sino que se constituyan en elementos detonantes de investigaciones contra malos servidores públicos. Y en caso de encontrar elementos que sustenten la denuncia presentada, la autoridad sea la denunciante en ese caso.

Incluir claramente la definición y penalización severa por el soborno hacia la autoridad y la extorsión al ciudadano, ya que estos conceptos en ocasiones se confunden por la falta de conceptos claros.

Impacto:

- Combate a la impunidad.

- Mayor confianza a la labor institucional.
- Eliminación al conflicto de intereses respecto a la aplicación de la ley.
- Disminución de las prácticas corruptas y promoción de una cultura de integridad.
- Mayor confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.
- Mayor capacidad de vigilancia.

ANEXO 5: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Etimológicamente la palabra responsabilidad es decir, *responsum*. En un sentido restringido (responsable) significa el obligado a responder de algo o de alguien.

Cuando hay una agresión a cualquier ciudadano, existe la facultad de ir ante la autoridad y denunciar, a efecto de que, si se configura la comisión de un delito, el daño sea reparado y el responsable sancionado. Sin embargo, ¿y cuando nos agrede una autoridad? ¿Cuándo los responsables de vigilar el orden público lo alteran? ¿Cuándo los responsables del cumplimiento de la ley atropellan los derechos fundamentales de la ciudadanía? En tales casos estamos en presencia de una violación a *los derechos fundamentales de los integrantes de la sociedad*: cuando los funcionarios o autoridades abusan del poder que tienen, cuando amenazan con negarlos. Y cuando el estado no respeta ni garantiza los *derechos fundamentales de sus ciudadanos* o no sanciona a los responsables de violarlos, *entonces se convierte en un estado sin estado de derecho porque el estado de derecho consiste precisamente en que todos sus integrantes deben sujetarse a las disposiciones legales que lo rigen incluyendo a la persona jurídica denominada estado*. Pero, ¿Cuál es el fundamento para atribuir al estado la responsabilidad por los hechos de sus empleados? La imputación de responsabilidad al estado encuentra soporte en la idea de que quien contrata a su servicio a otra persona o delega en ella facultades para realizar determinadas funciones que le competen únicamente a la primera, debe atribuirse tanto los beneficios como los perjuicios derivados del actuar de su dependiente, empleado o funcionario.

Para algunos juristas la responsabilidad civil se considera como la obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que le han causado. Encontrando como fundamento de la responsabilidad civil el principio general de derecho “el que cause un daño a otro tiene la obligación de repararlo”.

Derivado de lo que antecede, podemos dilucidar que la existencia de un problema de responsabilidad civil supone un daño cuya víctima pide reparación. Por este hecho, entre el responsable y la víctima surge un *vínculo de obligación*. El responsable o sea la persona contra quien el acto coactivo está dirigido (por hechos propios, de cosas que posea o de personas bajo su custodia), se convierte en deudor de la víctima, quien a su vez se convierte en un acreedor; surge así un derecho de crédito o de derecho personal. Sin embargo, se trata de una obligación que ha surgido sin la voluntad del autor, ya que si

bien el autor pudo desear causar el daño, no desearía nunca convertirse en deudor y aun en el extraño supuesto de que lo hubiera deseado, su voluntad no es la que lo obliga si no la propia ley.

De manera general se tiene la noción de que responsabilidad civil esta íntimamente ligada a la definición que la concibe como *consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie*. A diferencia del derecho penal no se trata de castigar, sino tan solo de reparar un daño. Por ello, más que de responsabilidad, hoy se habla de reparación del daño del Estado.

Por otra parte existen varias corrientes doctrinarias que se han preparado para fundamentar la responsabilidad del estado, entre las que predomina en el caso que nos ocupa por su aplicación *la teoría de la Representación de la se hará un breve análisis a continuación:*

- a) *Teoría de la representación*. En virtud de ésta se considera que de los actos que realiza el representante debe responder el representado; el representante es el servidor público y el representado es el Estado. Aquí la responsabilidad se funda en la culpa *in eligendo o in vigilando*, presente a partir de la elección del representante por parte del representado.

Por lo que respecta al progreso de la responsabilidad del estado debe anotarse que esta es reciente. Se pasó de un régimen absolutista a un régimen marcado por la división de poderes. En el primero marcado por la división de poderes. Los principios vigentes fueron:

- a) La voluntad del rey es la ley;
- b) El rey no se equivoca; y,
- c) El rey no puede ser juzgado.

Tales principios desaparecen para dar paso a “Los órganos de gobierno los cuales solo pueden hacer aquello que la ley les autoriza”.

- **Constitución y responsabilidad civil.**

La Constitución es el ordenamiento supremo en la mayoría de los sistemas jurídicos. En ella se plasman tanto los derechos y obligaciones de los habitantes como la estructura y funcionamiento de los órganos de gobierno.

Derivado de esto, una gran cantidad de estados han consagrado el llamado *derecho a la reparación*, ó conocido como *derecho de daños*, y que dentro de nuestra legislación es conocido simplemente como” *responsabilidad civil*”.

Como es natural dado que cada estado tiene su propia legislación, han adoptado un sistema que en ocasiones es único. A pesar de que en los países latinoamericanos encontramos algunos puntos de coincidencia, la evolución jurídica particular permite advertir caracteres propios que se analizan a continuación:

- A) Derecho genérico a obtener reparación del estado o de particulares.

En este rubro se comprenden todas la hipótesis legales vinculadas con el derecho de daños, sea que el evento pueda atribuirse al ente estatal o a particulares. En todo caso se garantiza que quien sufra un daño injustamente vea satisfecho o reparado tanto el daño como el perjuicio ocasionado. Este derecho genérico lo encontramos contemplado constitucionalmente en el caso de Costa Rica (art. 41).

B) Derecho a la reparación frente al accionar de particulares.

La Constitución coincide en consagrar una protección para el individuo cuando sea afectado por el hecho u omisión de un particular, y en tal sentido, pareciera que automáticamente se excluye al Estado como probable responsable y por tanto obligado a reparar. En este rubro podemos anotar entre otras, a las constituciones de Brasil (art. 5, V), El Salvador (art. 2), Colombia (art. 250, inc.1) y México (art. 20, X).

C) Derecho a la reparación de daños causados por la conducta de los agentes estatales.

Esta cuestión engloba las disposiciones constitucionales que aluden a la responsabilidad del estado in genere. Es decir, no hace distinción respecto de la “autoridad responsable” ni respecto del “acto dañoso”, limitándose a señalar la obligación del estado de reparar aquellos daños causados por sus servidores. Aquí encontramos los casos de las constituciones de Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala y Paraguay, y

D) Reparación del error judicial en la esfera penal.

Se encuentra establecida de este tipo de responsabilidad del estado en las constituciones de Perú (art. 139), El Salvador (art. 17), Ecuador (art. 21) y Chile (art. 19).

- **Régimen jurídico nacional de la responsabilidad del estado.**

Ahora bien en el caso de nuestro país, lo que pudiéramos denominar *derecho a la reparación hasta antes de la reforma al artículo 113 de la constitución federal*, no encuentra soporte en el texto constitucional, salvo el escaso contenido de la décima fracción del artículo 20 Constitucional, y será el ordenamiento secundario el que recogerá la institución y regule su funcionamiento. Así, los diversos códigos civiles, en ocasiones los penales y algunas otras legislaciones, confluyen para establecer el régimen jurídico mexicano de la responsabilidad del Estado.

Aunado a lo anterior existen dos tipos de obligaciones del estado:

- a) La obligación solidaria da la posibilidad de exigir su cumplimiento a cualquiera de los deudores: el servidor público o el estado.
- b) La subsidiaria, el cumplimiento de la obligación debe ser exigido en primer término al servidor público, y conforme a la prescripción legal, sólo podrá hacerse efectiva contra el estado o municipios, cuando el servidor publico no

tuviere bienes o los que tuviere no fueren suficientes para responder del daño causado.

- **Responsabilidad patrimonial del estado**

La materia de la responsabilidad patrimonial del Estado es, uno de los asuntos primordiales del Estado actual de Derecho y será, sin duda, uno de los protagonistas de más trascendencia en el desarrollo de la nueva era del Derecho en el siglo XXI.

Existe por parte del Estado La obligación de restituir a los gobernados por los daños que les cause, en numerosos países ha sido incorporada y regulada sistemáticamente, y en muchos otros regulado por sus Instituciones la tradición administrativa consistente en la convicción de que los particulares no deben estar obligados a soportar ciertos sacrificios patrimoniales.

Lo establecido en el punto previo se inspira en el principio romano contenido en la Lex Aquilia, que establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de ahí se afirma que el Estado como persona sometida al Derecho, no se le debe exceptuar de esta obligación.

Sin duda, la responsabilidad patrimonial del Estado se hizo patente hasta la Revolución Francesa y con el advenimiento de la monarquía constitucional empezaron a esbozarse los principios cuyo desarrollo llevó a que posteriormente pudiera actuarse contra el Estado ante los tribunales de justicia.

Este progreso se debió además a la aparición del concepto de igualdad ante la ley, que implicaba la sujeción de los órganos del Estado a las mismas normas que los ciudadanos.

Hasta ahora se ha hablado sobre como nace en nuestro sistema de derecho la responsabilidad del estado, el jurista José Roberto Dormí, en su Manual de Derecho Administrativo, emite el concepto de la personalidad del Estado, señalando que: “El reconocimiento de personalidad jurídica del Estado, permite las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra el Estado y su consecuente deber reparatorio con bienes propios, respecto de los actos y hechos estatales emitidos por sus órganos en ejercicio de las funciones del poder. El deber de resarcimiento gravita sobre el Estado, como sobre cualquier otro sujeto jurídico, con una exigencia del sometimiento de los poderes públicos al imperio del derecho”.

Como consecuencia a lo anterior, la aportación de la Revolución Francesa sobre la separación entre la autoridad administrativa y la judicial, permitió establecer el principio sobre la responsabilidad del Estado, ya que la jurisdicción administrativa, excluyó a los tribunales ordinarios, tanto en lo civil como en lo penal.

Los dos grandes soportes estructurales del Derecho Administrativo, lo constituyen sin duda, **los principios de legalidad y de responsabilidad patrimonial del Estado** cuyo equilibrio, amenazado siempre por el peso inicial de las prerrogativas del Poder, depende, justamente, de su correcto empleo.

La actividad Administrativa del Estado, en nuestros días está presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, y trae como consecuencia la inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos, que es preciso evitar, a fin de que no resulte afectado el patrimonio de los particulares y que la actuación del Estado quede amparada por un injustificado privilegio de exoneración.

Igualmente, es importante precisar que toda lesión que se cause al interés patrimonial privado debe ser reparada, ya que no es justo que dicha afectación sea soportada por el titular del bien jurídico dañado.

Es determinante establecer la efectividad de la responsabilidad patrimonial del Estado, la norma jurídica debe prever una acción de responsabilidad de éste; determinar el plazo para ejercer la acción; garantizar un procedimiento administrativo sencillo que pueda incoarse de oficio o a instancia de parte afectada.

Es importante resaltar que una reforma constitucional o las leyes secundarias, sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, no han tenido la capacidad de garantizar la reparación del daño, que no ha resultado completa, ya que como lo comenta Don Antonio Carrillo Flores en su obra sobre Justicia Federal y la Administración Pública: “El Presidente López Mateos no aceptó el proyecto, considerando, que son muy limitados los recursos del erario para que además de gastarse en servicios públicos e inversiones, se usen para indemnizar por todos los actos irregulares que se cometan en la Administración Federal”, de ahí surge la necesidad que este concepto quede sustentado en el presupuesto público, ya que “La administración pública, no puede amparar sus omisiones dañosas en la insuficiencia de recursos financieros, ni excusar el incumplimiento de sus deberes mediante la imputación de los daños a imaginarias negligencias de las personas víctimas”.

Este sistema de responsabilidad directa del Estado ha tenido buen desarrollo, de manera, que han sido numerosos, los casos en que los particulares han logrado sin mayores vicisitudes el pago efectivo de los daños o perjuicios causados, no sólo por los actos ilícitos de quienes encarnan los órganos administrativos de aquél, sino también por actos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, tratándose de leyes declaradas inconstitucionales o de fallos o pronunciamientos incursos en el error judicial o en el funcionamiento anormal del sistema de administración de justicia.

Dentro de estos sistemas, los esfuerzos legislativos y jurisprudenciales no están orientados a establecer las reglas fundamentales de procedencia de la acción de reparación civil, en contra del Estado, ni los conceptos relativos al qué, cómo, quién, cuándo y por qué puede obtenerse el pago de una indemnización, resolviendo los problemas relativos a la conducta culposa o ilegal de los agentes, del funcionamiento normal o anormal de los servicios, del nexo causal entre conductas y daño, del daño causado por pérdida de derechos o de expectativas, del concurso de la actuación de la Administración y actos de terceros, de la cuantificación de los daños conforme a valores de mercado o de los criterios propios del derecho común de daños, por citar sólo algunos; ni menos aún las instancias procesales y los órganos jurisdiccionales a través de los cuales deben transitar los accionantes.

Por todo lo expuesto anteriormente se concluye, que el Estado, a través de la función pública que tiene encomendada, puede llegar a causar daño a los particulares, de ahí que ante dicho daño causado a los particulares, es de preguntarse: ¿debe el afectado soportar el daño?. Ahora bien, si la Administración Pública cumplió con la realización del servicio público, pero su funcionalidad no se manifestó y por ende causó afectación, ¿el gobernado está obligado a soportarlo?

Concluyendo con esto, sin seguridad jurídica no hay ninguna posibilidad de libertad y de justicia. La responsabilidad del Estado es igual a seguridad jurídica. Seguridad Jurídica es igual a libertad individual y a justicia para la comunidad y para cada uno de sus integrantes.

- **Corrupción como fuente de delito.**

En época actual se escucha de manera reiterada el término corrupción, pero, en materia jurídica la tutela a evitar la proclividad a cometer actos de corrupción, se encuentra disperso en variados ordenamientos jurídicos, tutelados de manera directa, unas veces, e indirecta, otras, es por esto que damos el concepto jurídico de corrupción.

Corrupción. Su raíz gramatical radica en el latín corruptio, que significa putrefacción, desviación, descomposición, alteración, vicio o abuso. El término corrupción no tiene una aceptación jurídica definida. No obstante, hay estudios doctrinales que se han acercado con notable acierto a la cuestión. En ellos se avanza una definición de corrupción que engloba tanto actitudes públicas como privadas. Lo corrupto está conformado por un entorno social-cultural que no diferencia lo público de lo privado. Corrupción es “la utilización de un poder otorgado por un tercero para el interés personal del cesionario, interés distinto del que persigue el titular del poder cedido. Referido el término al ámbito público, supondría la supeditación del interés general al particular cuando ambos no coinciden.

La doctrina italiana conoce desde hace tiempo esta locución como nomen iuris que engloba a todos aquellos delitos cuyo denominador común es la idea de soborno, principalmente, aunque no de forma exclusiva, de los empleados públicos. En Italia, el fenómeno producido por el descubrimiento de acuerdos delictivos de carácter político económico con finalidad de enriquecimiento ilícito ha producido el acuñamiento de nuevas formulaciones gramaticales. Tangentopoli es el nombre con que se conoce periodísticamente al conjunto de investigaciones jurídicas que se llevan a cabo en ese país para la represión de conductas constitutivas del delito de corrupción (tangente es el producto de la corrupción).

En lo económico los empresarios se ven obligados, si quieren trabajar, a someterse a la regla de la tangente, arbitraria por los codiciosos políticos para obtener activos que les facilite su mantenimiento en el poder. Pero lo que realmente sucede es que la cuota de negocio, la tangente, dentro de ciertos límites, facilita al empresario una posición de seguridad en el mercado que ahorra costos derivados de la competencia, y les permite la presencia por turno en la adjudicación de contratos. Pero hasta el preciso instante en que aparece tal como en la Economía la inflación, que hace hinchar desproporcionadamente los precios y como consecuencia produce la imposibilidad de que éstos puedan ser

satisfechos regularmente por los empresarios. De esta forma, se aumenta el costo de los bienes y servicios, y consecuentemente, se produciría una elevación exponencial del gasto público y con él, del déficit, a la vez se produce una discriminación de los ingresos del sector público como consecuencia de la economía sumergida.

La corrupción supone un ataque a los principios esenciales en que se sustenta la actuación de la Administración pública, por cuanto persigue un enriquecimiento privado ilícito derivado de una función pública.

- **Sanción en nuestra legislación a los delitos derivados de corrupción.**

Los actos de corrupción tienen relevancia, tratándose de servidores públicos, los delitos de concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, pues el actuar de los funcionarios que no siguen las normas legales y éticas, debe penalizarse.

En cuestión fiscal, se consideran distintas conductas que constituyen tipo penal, a saber, de manera general, aquellas que implican que el contribuyente se conduzca de manera falsa u omisa ante la autoridad correspondiente, del mismo modo existen delitos que pueden ser cometidos por la autoridad fiscal al llevar a cabo su función de manera irregular y, por lo tanto ilegal.

Por lo que se refiere a la asignatura de derecho civil, existe la de los actos jurídicos en general, el enriquecimiento ilegítimo o sin causa, en el cual una persona, sin origen se enriquece en la medida en que empobrece a otro, lo cual es un acto ilegítimo, y, esa conducta es sancionada por la ley.

Así mismo, quien actué contra las buenas costumbres o ilícitamente causando un daño a otro, está obligado a reparar lo causado pues el acto cometido se considera ilícito, Existen, dos Instituciones que salvaguardan de corrupción los actos civiles, y son:

- a) La acción pauliana, o de los actos celebrados en perjuicio de acreedores. Mediante esta acción se protegen los derechos del acreedor, cuando su deudor, con la intención de no cumplir con su obligación, se deshace de su patrimonio, en este caso, el acreedor puede revocar los actos traslativos de propiedad para que se le cumpla, por parte de su deudor, con la obligación contraída; y
- b) La acción de simulación de actos. A través de este derecho cualquier afectado con un acto jurídico, en sentido amplio, puede dejar sin efecto jurídico alguno, ese acto, siempre y cuando el acto que aparece a los ojos de todo el mundo (acto aparente) no se haya realizado (simulación absoluta) o haya sido otro diferente (simulación relativa), estos actos son el acto real, cuando existe y, la sanción es que lo falso, lo simulado no pertenezca intocado, nulificándolo.

- **Tipificación de delitos económicos derivados de corrupción.**

El interés de las sociedades que participan en el mercado y de sus propietarios es la obtención de un beneficio económico. En ocasiones, el mercado está estrechamente

relacionado o, incluso, depende esencialmente de quienes tienen poder político o administrativo.

La contrapartida del beneficio económico que los pagos ilícitos aportan a las sociedades es el riesgo también económico que implica para ellas la realización de tales hechos ilícitos o delictivos por sus administradores.

Debemos distinguir entre la corrupción aislada de la corrupción generalizada, la primera se encuentra debidamente tipificada en la legislación penal prácticamente en todos los países con sistemas democráticos de gobierno a través de los delitos de administración fraudulenta, enriquecimiento ilícito, negociación incompatible con la función pública etcétera. La segunda se presenta como fenómeno novedoso derivado de una cultura permisiva ante las violaciones de las reglas, presentándose los sobornos y otras actividades (como las prestaciones empresariales) como una forma de resolver conflictos o de obtener beneficios excepcionales. A diferencia de la primera, las consecuencias de la corrupción generalizada pueden llegar a ser devastadoras para los sistemas económicos y jurídico político en su conjunto.

Para combatir la corrupción generalizada en algunos países como Francia y España se ha legislado para combatir los delitos derivados de la interrelación de las personas jurídicas (empresas) y los servidores públicos.

En Francia el tipo penal de abuso de bienes sociales se ha basado en que la comisión de estos hechos delictivos por los administradores implica un riesgo económico extraordinario y anormal para la sociedad administrada. Consistiendo el bien jurídico tutelado en los intereses económicos de las empresas, sus propietarios y quienes se relacionan con ellas, por eso solo es aplicable cuando existe un perjuicio económico y las empresas son las víctimas de la corrupción.

Por su parte en España se tipifica el delito de administración desleal como un delito de los denominados de resultado lesión, esto es, que no se consuma mediante la mera creación de un riesgo o peligro económico concreto, sino mediante la efectiva producción del resultado perjudicial y la consiguiente lesión del bien jurídico protegido. Como consecuencia inevitable de esto, el administrador desleal tiene que actuar con voluntad de causar el perjuicio económico (dolo).

El hecho de no tipificar la administración desleal como delito de mero peligro abstracto o concreto impide considerar como delito consumado las conductas de los administradores que solo crean un riesgo o peligro de perjuicio. Es decir el administrador que dolosamente crea un riesgo económico anormal, para la sociedad mediante pagos delictivos en beneficio propio o de otro, no puede cometer un delito consumado de administración desleal si la sociedad no soporta efectivamente consecuencias derivadas de tales hechos. Para poder considerar consumado el delito es necesario que se haya producido un perjuicio económicamente evaluable imputable a la conducta del administrador.

Atendiendo a lo anterior se hace necesario que las conductas de particulares y servidores públicos que tengan por efecto el ataque a los principios esenciales en que se sustenta la

administración pública, y produzcan un aumento en los costos de los bienes y servicios deben ser sancionados ya que estas conductas minan la economía del país y no solo producen una afectación a los intereses económicos de personas jurídicas o de personas particulares.

- **Régimen constitucional de la responsabilidad del estado y de los servidores públicos.**

Desde la perspectiva jurídica, debemos destacar que, en el devenir de nuestro desarrollo constitucional es una constante la prevención “de las responsabilidades de los servidores públicos”, En la revisión de los textos de nuestra Constitución de 1857 y su respectiva reforma de 1874, en concatenación con el texto original de nuestra Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917, veríamos un hilo conductor que está marcado por pretender acotar la conducta de los “funcionarios públicos” si bien, se debe reconocer que la redacción implicaba ciertas ambigüedades que derivaban en imprecisiones y en un régimen que hasta cierto punto permitía, una actitud laxa, que se propicia en la práctica con falta claridad y contundencia en un tema tan delicado.

En la propia evolución de todo sistema político tendiente al fortalecimiento de la democracia debe concebirse y aplicarse un régimen estricto de responsabilidades de los servidores públicos.

El vínculo existente entre el servidor público y el estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta.

Por lo que toca a la responsabilidad administrativa, nace a la vida constitucional con la reforma de 1982 para sancionar por dicha vía “aquellos actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Se trata de combatir la deshonestidad e incompetencia a través de sanciones de naturaleza administrativa. Resulta interesante que la Constitución establece como sanciones de dicha naturaleza la suspensión, destitución e inhabilitación y prevé la posibilidad de sanciones económicas amén de las que señalen las leyes.

El 14 de junio del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los

Estado Unidos Mexicanos; igualmente en el mismo decreto se aprueba modificar la denominación del título IV para quedar como sigue:

Título IV

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado.

Artículo 113...

La responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derechos a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En el único artículo transitorio de la reforma se especifica que el decreto entrará en vigor el 1º. De enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir el 1º. De enero del año 2004.

En el mismo transitorio se señala que la federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Se ordena también que la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias tanto en el ámbito federal como en el ámbito local, debe establecer los procedimientos a seguir previamente para determinar si al particular le asiste el derecho a la indemnización la cual sujeta a la disponibilidad presupuestal.

La reforma aludida es extraordinariamente significativa en materia de responsabilidad patrimonial del estado, pues eleva a rango constitucional la obligación de los tres niveles de poder para resarcir los daños originados a los particulares por una irregular actividad administrativa. El estado responderá de manera objetiva y directa, esto es el estado pagará al afectado y en todo caso repetirá contra el servidor público responsable.

- **En el transitorio citado textualmente se señala:**

ÚNICO: El presente Decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos”.

Lo anterior, obliga a redimensionar los alcances y efectos de las legislaciones aplicables a las responsabilidades de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, así como a legislar tanto a la federación como a las distintas entidades federativas y al Distrito Federal, en la materia relativa a la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos a los particulares.

Por lo expuesto, podemos concluir que es indispensable armonizar las legislaciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos y de legislar en lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado, adecuando las disposiciones jurídicas secundarias con el texto vigente del Título Cuarto y el artículo 113 de la Constitución Federal.

PROPUESTAS

Primero: Adecuaciones de las disposiciones legales secundarias al texto vigente del Artículo 113 de la Constitución General de la Republica.

En atención al principio de supremacía Constitucional en el Orden Jurídico Mexicano se sugiere:

- A). Que las legislaturas tanto Federal como de las distintas entidades Federativas y del Distrito Federal dentro del ámbito de sus respectivas competencias lleven a cabo las adecuaciones a sus legislaciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos y en su caso legislar en la materia de responsabilidad patrimonial del Estado.
- B). Que en materia penal las legislaturas federal y estatal tipifiquen como delito las conductas de interrelación entre particulares y servidores públicos que tengan como consecuencia un perjuicio a los principios esenciales en que se sustenta la administración publica y a los sistemas económico y jurídico político.

Segunda: Para evitar la incorporación de servidores públicos que hayan causado baja o estén sujetos a alguna investigación faltas administrativas o conductas

ilícitas a alguna de las administraciones públicas en los tres niveles de gobierno se sugiere.

Diseñar y administrar una base General de datos con la información relativa a los servidores públicos dados de baja o sujetos a investigación de las administraciones publicas federal, estatal y municipal.

ANEXO 6: REVISIÓN DE ALGUNAS EXPERIENCIA EXISTOSAS EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

INTRODUCCIÓN

La corrupción implica establecer un costo adicional e ilícito por un servicio o utilizar el poder de un oficial para promover conductas ilícitas. La corrupción puede suponer actos por omisión o comisión, puede involucrar actividades legales o ilegales, puede ser interna a la organización (por ejemplo, la malversación) o puede ser externa (Por ejemplo, la extorsión). Los efectos varían los diferentes tipos de corrupción pueden variar, sin embargo, todos derivan en la ineficiencia, la injusticia y la inequidad³.

Al hablar de prácticas corruptas es necesario reconocer que éstas involucran relaciones al interior del gobierno, entre el gobierno y la sociedad y relaciones entre particulares. A grandes rasgos podemos identificar dos tipos de corrupción: la captura del Estado y la corrupción administrativa.

El término captura del Estado se refiere a las acciones de los individuos, grupos o empresas, tanto en el sector público como en el privado, para influenciar la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para obtener ventajas particulares como resultado de la no transparente provisión de beneficios personales a los oficiales públicos. Están propensos a la captura los líderes políticos, las Organizaciones no gubernamentales y a una escala mayor las instituciones legislativas, agencias reguladoras, instancias ejecutivas o judiciales. La captura del Estado está orientada a extraer dinero del Estado para in pequeño grupo de individuos, empresas o sectores a través de la distorsión de las bases legales y el marco regulatorio con un enorme potencial de perdidas para la sociedad en el largo plazo. En la captura del Estado se pueden incluir actividades de naturaleza diversa que van de la compra de votos legislativos y decretos ejecutivos que benefician a grupos particulares, a las decisiones de la corte en casos civiles o penales⁴.

Mientras la captura del Estado connota ventajas para individuos o grupos en particular a partir del marco legal o regulatorio, la corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de la distorsión en la implementación de las leyes, reglas y regulaciones existentes para proveer ventajas a actores del estado como a particulares. Los ejemplos clásicos de este tipo de corrupción son los sobornos entregados para agilizar trámites, para que el oficial haga como que no ve una infracción o discriminar en la aplicación de las leyes y las políticas.

El Banco Mundial ha identificado la corrupción como uno de los obstáculos más importantes al desarrollo social y económico. Lo es porque, entre otras cosas, la corrupción sabotea las políticas y programas que pretenden reducir la pobreza, por lo que resulta primordial apoyar diversas reformas legales e institucionales que permitan fortalecer las instituciones actuales, eficientar la impartición de justicia en materia de

³ Klitgaard, Maclean – Abaroa y Parris, *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*, Institute for Contemporary Studies, Oakland, California y World Bank Institute, 2000. p. 2.

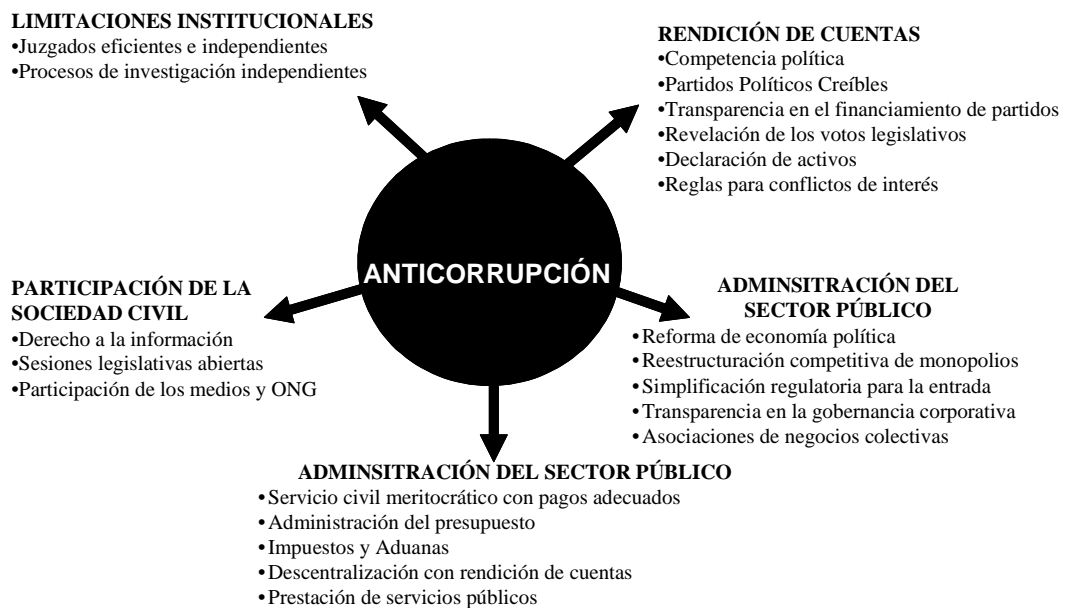
⁴ The World Bank, *Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate*, 2000, p. XV-XVI

responsabilidades de los servidores públicos y mejorar los esfuerzos de coordinación entre los tres poderes de la Unión y las tres esferas de gobierno.

En este sentido es importante impulsar reformas que permitan avanzar en las siguientes direcciones:

1. Incrementar la rendición de cuentas política.
2. Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil.
3. Creación de un Sector Privado Competitivo
4. Restricciones institucionales al poder
5. Mejoramiento de la administración del Sector Público.

UNA ESTRATEGIA MULTIPLE PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN



Tomado de "Anticorruption in transition, A Contribution to the Policy Debate", p. XXII

En México, al igual que en otros países, se han emprendido acciones en estas cinco direcciones. Se han tomado medidas que van desde la simplificación administrativa, hasta cambios estructurales en el sistema de incentivos.

En México se han realizado avances importantes para combatir la corrupción. Entre las que destacan la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción en la APF, creada por Acuerdo presidencial publicado en el DOF el día 4 de diciembre de 2000, la cual tiene entre sus objetivos: Establecer lineamientos y acciones para combatir la corrupción; Facilitar mecanismos de

información y rendición de cuentas; Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos y; fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas ante conductas irregulares.

Se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, Publicado en el DOF el día 22 de abril de 2002. Entre las prioridades de este programa se encuentran: mejorar procesos y servicios públicos en la Administración Pública Federal; desarrollar los recursos humanos en la Administración Federal; mejorar sistemas de control en la Administración; sancionar conductas irregulares de servidores públicos; dar calidad y transparencia a la gestión pública y; establecer vínculos con la sociedad y promover una nueva cultura social de combate a la corrupción.

Muchas de las estrategias emprendidas por el gobierno mexicano se tomaron partiendo del análisis de experiencias exitosas en otros países del mundo. A continuación se presentan algunos casos de estrategias que dieron resultado en otros países y que sirvieron como ejemplo para la implementación de acciones concretas en materia de combate a la corrupción en el Gobierno Federal.

EXPERIENCIA EXISTOSAS.

LA EXPERIENCIA DE UNO DE LOS PAISES MENOS CORRUPTOS: DINAMARCA⁵

I. Antecedentes

Dinamarca es uno de los países menos corruptos en el mundo. Según el Índice de Percepción de la Corrupción, este país es el segundo menos corrupto en el mundo, sólo después de Finlandia. Debido a que la corrupción no es un problema grave, en Dinamarca no existen programas específicos para el combate a ella, ni unidades especiales para su investigación. Sin embargo, Dinamarca ha instrumentado algunas medidas preventivas, correctivas y punitivas para que este problema, que ahora es menor, no se convierta en uno mayor. La herramienta más eficaz para el combate a la corrupción es la cultura del orden y la transparencia. Los ciudadanos de Dinamarca son reconocidos mundialmente por practicar personal y colectivamente esta cultura.

II. Estrategias

1. Tipificación del soborno como acto severo para el que da y para el que recibe sobornos. La Sección 122 del Código Criminal establece que "Cualquier persona que ilegalmente dé, ofrezca o prometa a un servidor público, nacional o extranjero, danés, una recompensa u otro privilegio para inducirlo a hacer o dejar de hacer algo en relación a sus funciones y responsabilidades, será sancionado con un multa y prisión hasta por 3 años" Mientras que el Código Criminal en su sección 144, señala que "Cualquier servidor público, nacional o extranjero, danés que ilegalmente reciba, demande o acepte una recompensa u otro privilegio, será sancionado con un multa y prisión hasta por 6 años"

⁵ Tomado de www.sfp.gob.mx

2. Se regula la participación de actores intelectuales en actos de corrupción. La sección 23 del Código Criminal Danés establece que cualquier persona que haya contribuido a la ejecución de un acto incorrecto a través de instigación, consejo o acción, estará sujeto a una sanción de acuerdo a las mismas reglas que el que cometió el hecho. Se considera complicidad tanto aquellas actividades durante la planeación como en la ejecución del acto incorrecto. Es irrelevante si el cómplice del acto no recibe una parte de la recompensa o privilegio. Sin embargo, si el cómplice recibiera una porción de la recompensa, podría constituir un agravante del acto.

3. Oficina de la Procuración Pública para Crímenes Financieros y Comerciales (OPPCFC): Este Oficina fue creada en 1973 por el Ministerio de Justicia de Dinamarca. También es conocida como la Oficina para los Crímenes Económicos Serios. Esta Oficina es la encargada de investigar y sentenciar los crímenes de "cuello blanco".

4. Creación de un Centro Especial de Información: Este Centro fue creado, en conexión con la Oficina de la Procuración para Crímenes Financieros y Comerciales, para recabar y procesar toda la información en relación a estos crímenes.

5. Ombudsman del Parlamento. Esta figura, que depende del Legislativo, tienen las facultades para investigar, en caso de alguna sospecha o denuncia, cualquier entidad de la Administración Pública Federal (APF). El Ombudsman es nombrado por mayoría en el Parlamento.

III. Resultados

Es de los países menos corruptos de acuerdo al Índice de Transparencia Internacional.

1999. 1er Lugar

2000. 2do. Lugar

2001. 2do. Lugar

El caso de Dinamarca es muy peculiar, ya que es la cultura del danés, lo que representa en sí la mejor arma para el combate a la corrupción. Su cultura de orden y de transparencia da como resultado que Dinamarca no tenga problemas serios con la corrupción y más aún, que no exista un plan o programa integral, ni nacional ni local de combate a la corrupción.

HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS PARA LA TRANSPARENCIA: GUATEMALA⁶

I. Antecedentes

Guatemala ocupa uno de los últimos lugares en el ranking de Transparencia Internacional (TI) en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), en el lugar 65. Adicionalmente, en el Factor "O" de PriceWaterhouseCoopers tiene una puntuación de 65 de opacidad, el

⁶ Productos de la Estrategia de Reforma del Estado de Guatemala. Presentado en el Seminario Regional México Centroamérica, en material de Contraloría Social, Normatividad y Adquisiciones Gubernamentales. Julio 2001.

penúltimo lugar en la lista de países latinoamericanos, sólo mejor que Ecuador. Según PWC, la ciudadanía y las empresas de Guatemala gastan un 28% adicional en impuestos por la corrupción.

II. Estrategias

1. La implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

A través del SIAF, el presupuesto se formula por resultados, fijando metas físicas y financieras, en forma desconcentrada por cada uno de los ministerios y secretarías. El SIAF está implantado en toda la administración central y operando en tiempo real en los entes rectores y en 43 ministerios y secretarías, los cuales formulan y registran la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

La información de ejecución presupuestaria de cada ministerio y secretaría es transmitida hacia el Ministerio de Finanzas Públicas, donde se valida en una mesa de entrada en la Dirección de Contabilidad del Estado, se genera automáticamente la contabilidad consolidada de la ejecución presupuestaria y patrimonial y se dispone la información para su pago por la Tesorería Nacional. De 130 pasos para tramitar un pago, se evolucionó a 12, en su mayoría automáticos.

En la Tesorería Nacional se está organizando la Cuenta Única, para lo cual se eliminaron más de 1.200 cuentas, la mayoría con saldos ociosos y actualmente quedan unas 200 cuentas. Se ha habilitado un computador en la Unidad de Comunicación Social del Ministerio de Finanzas Públicas, donde los gremios, instituciones de investigación, medios de comunicación social, y en general toda la comunidad que quiera consultar información del presupuesto, pueden obtener información de ejecución presupuestaria en tiempo real, a fin de hacer realidad uno de los objetivos de la reforma, como es la vigilancia del uso de los recursos públicos.

2. El Sistema Integrado de Gerencia de Proyectos (SIGEPRO). Este software permite que al tiempo que se registran las operaciones de los proyectos, se realicen los registros en la contabilidad gubernamental y se informe a los organismos internacionales prestatarios o donantes.

III. Resultados

Desde junio de 2000 no se emiten cheques para pago de proveedores. Una vez que se concluya la incorporación de los maestros al sistema, ya no habrán más pagos con cheques, con un ahorro anual de U. S. \$ 2,500,000.00 (dos millones quinientos mil dólares). Asimismo, a partir de 1996, el Ministerio de Finanzas Públicas inició un proceso de racionalización del sistema de adquisiciones del Estado, así se externalizaron las compras y se inició el pago oportuno de los proveedores, lo que significó que entre los años 1996 y 1998, el costo de las compras de productos de uso masivo para los hospitales y escuelas se redujera entre un 10 % y un 70%.

COMISIÓN INDEPENDIENTE CONTRA LA CORRUPCIÓN (ICAC): HONG KONG⁷

⁷ - Tackling Corruption, Catherine Chui, Community Relations Department, ICAC

I. Antecedentes.

En la etapa temprana de la década de los 1970's la policía de Hong Kong estaba profundamente involucrada con traficantes de drogas, lugares de apuestas ilegales y bandas de prostitución. El nivel de corrupción era tal que el Departamento de Policía desarrolló su propio sindicato para procesar las recepciones de dinero. En 1974 el Presidente Murray MacLehose, constituyó una Comisión Independiente Contra la Corrupción, la cual se reportaba directamente con él.

II. Estrategias:

Se creó la CICC, la cual tenía plenas capacidades de investigación, aunque se enfatizó la prevención y la participación ciudadana. La Comisión tenía tres componentes:

1. Departamento de Operaciones, el cual estaba a cargo de la investigación.
2. Departamento de Prevención de la Corrupción, el cual evaluaba cuales agencias eran propensas a la corrupción y las ayudaba a tomar medidas correctivas.
3. El Departamento de Relaciones con la Comunidad el cual involucraba a las personas de Hong Kong en la lucha contra la corrupción.

Entre las estrategias implementadas por la ICAC se encuentran: la creación de un sistema "Hotline" que recibe quejas de la ciudadanía y se asegura de que cada queja sea investigada. El ICAC se convirtió en un protector de los denunciantes anónimos. Por medio de la prensa, información pública, posters y discursos públicos, se difunde información relacionada con la corrupción. Se promueve mensajes de que la corrupción es un crimen de alto riesgo. Se ha clasificado la población y por medio campañas culturales con audiencia específica se refuerzan los valores sociales de equidad y transparencia.

Varios autores que han analizado el caso de Hong Kong concluyen que la autoridad, independencia y el apoyo público del que goza el ICAC, son elementos cruciales de su éxito. Sin embargo, también reconocen que las comisiones anticorrupción son difíciles de

- www.oecd.org/daf/ASIAcom/p/f/Chui_paper.pdf

- Eigen, Peter and Sötje, Peter, "Preface." In *Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International 1993*, pp. iii-iv.

- Huther, Jeff, and Shah, Anwar. 2000. "Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation." Working papers from the World Bank.

- Kisubi, Mohammad. 1999. "Involving Civil Society in the Fight Against Corruption." In Stapenhurst, Rick and Sahr J. Kpundeh, ed. *Curbing Corruption. Towards a Model for Building National Integrity*. Washington D.C.: The World Bank.

- Speville, B.E.D. 1999. "The Experience of Hong Kong, China, in Combating Corruption." In Stapenhurst, Rick and Sahr J. Kpundeh, ed. *Curbing Corruption. Towards a Model for Building National Integrity*. Washington D.C.: The World Bank, 1999.

www.icac.org.hk

Klitgaard, Maclean – Abaroa y Parris, *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*, Institute for Contemporary Studies, Oakland, California y World Bank Institute, 2000. p. 2.

establecer, y en muchos otros casos no han logrado sus metas. Para los analistas, algunos de los factores del éxito de la Comisión son:

- El ICAC es independiente del poder ejecutivo y de los partidos políticos, lo que le permite libertad de cualquier interferencia política. Esto fue logrado gracias a un fuerte apoyo político, y voluntad política de los líderes electos y oficiales públicos.
- La Comisión fue creada como una agencia dedicada exclusivamente para combatir la corrupción, y tiene un gran poder para monitorear, investigar y enjuiciar, lo cual es de mucha ayuda, especialmente en los casos donde el poder judicial es débil.
- La Comisión tiene gran capacidad técnica, personal profesional (aproximadamente 1,500 profesionales), y amplios recursos para operar.
- La integridad y reputación de sus miembros, debido a una selección intensiva, programas de entrenamiento y altos salarios, así como la inclusión de personas respetadas de la sociedad civil, ha sido crucial para atraer apoyo público y credibilidad.
- El ICAC tiene un sistema para asegurar su rendición de cuentas: establece mecanismos de participación pública en la formulación y seguimiento de políticas. Esto permite a la Comisión ser transparente y ser percibida así en la sociedad. Además, los trabajos de la Comisión están guiados por cuatro comités consejeros cuyos miembros son elegidos de todos los sectores de la comunidad, y un quinto comité que recibe las quejas contra el ICAC, que está compuesto por miembros de los consejos ejecutivo y legislativo de Hong Kong. Cada uno de estos Comités es presidido por un comisionado del ICAC y por un miembro del Comité, con el objetivo de mejorar la independencia del sistema de toma de decisiones. Por otra parte, la Comisión da gran confidencialidad a aquellos que denuncian casos de corrupción

Es importante subrayar que la Comisión por si misma no puede funcionar si faltan otros elementos importantes. El ICAC funciona debido a que "opera bajo una cultura relativamente bien regulada, bajo un marco político y legal sustentador. Además, tienen reglas claras y mecanismos de control efectivos para seleccionar servicios de consultoría y construcción, así como suministros de equipos, supervisión y monitoreo de la implementación de los contratos, empleando la rendición de cuentas del personal gubernamental así como de consultores y constructores. Más aún, Hong Kong tiene judicaturas fuertes y la Comisión tiene el poder de investigar y monitorear, además de enjuiciar. Esto garantiza que la gente involucrada con acciones corruptas será castigada con altas penas

Además, Hong Kong tiene un ambiente de trabajo favorable, incluyendo altos salarios para los servidores públicos, un alta grado de profesionalismo y orgullo entre los oficiales de gobierno y una población y comunidad de negocios relativamente pequeña, en la que los empresarios que sean descubiertos ofreciendo mordidas o tratando de manipular el proceso, encontrarán dificultades en obtener otros negocios, convirtiendo a la corrupción en una actividad de alto riesgo.

Debe mencionarse que la implementación de estas reformas fue hecha cuando Hong Kong disfrutaba de un nivel de desarrollo económico avanzado que permitía la exitosa implementación de la estrategia. Esto cuestiona la posibilidad de reproducir el programa en países en desarrollo donde el crecimiento económico es deficiente, y donde la pobreza y desigualdad son muy grandes. Puede ser difícil percibir una administración pública capaz de sostener niveles aceptables de honestidad y eficiencia en un ambiente que surge de condiciones de deudas excesivas e inflación, desempleo crónico, bajos estándares de vida y serios esfuerzos cívicos.

III. Resultados

Después de casi 25 años de existencia del ICAC, la corrupción no es ya una forma de vida en Hong Kong. En 1974, sólo el 30% de los denunciantes ante el ICAC, estaban dispuestos a proporcionar su nombre, en 2000, cerca del 70% de ellos dan sus datos y más del 90% de las denuncias provienen del público. Una encuesta que realizó el ICAC en 2000 dio como resultado que el 83.7% de los encuestados no toleraban la corrupción. 99% dijo que el ICAC merecía su apoyo. Hong Kong se encuentra entre los mejores lugares del Índice de Percepción de la Corrupción de TI, ocupando el número catorce del listado con una puntuación de 7.9. Ocupando el segundo lugar de los países asiáticos, sólo debajo de Singapur.

REFORMAS INSTITUCIONALES PARA RESPALDAR LA HONESTIDAD: NUEVA ZELANDA⁸

I. Antecedentes

Tres cosas podrían caracterizar Nueva Zelanda: 1) Su lejanía y su pequeñez, 2) Su historia y población indígena y, 3) Su forma de gobierno y administración. En lo que respecta a la tercer característica, Nueva Zelanda ha adoptado formas modernas de administración en el sector público estableciendo mecanismos que le permiten corregir sus defectos y mejorar el servicio a su público, los ciudadanos. Aunque recientemente se han publicado algunos casos de corrupción en departamentos como el de Seguridad Social, en el de Ingresos y el de Servicios de Inmigración, Nueva Zelanda sigue siendo considerado como uno de los países menos corruptos del mundo.

II. Estrategias:

En 1990 se crea la Oficina para Fraudes Serios, con las responsabilidades de detección, investigación y juicio expedito de los criminales por fraude. Nueva Zelanda fue el primer país de habla inglesa en adoptar la figura de un Ombudsman que reciba y investigue denuncias de los ciudadanos por actos de mala administración en la AP. Esta figura posee el suficiente poder para obtener información, hacer recomendaciones formales a las entidades públicas y publicar reportes sobre sus investigaciones. Este Ombudsman también tiene autoridad local por lo que puede tomar casos concernientes a administraciones locales.

⁸ Institutional Safeguard[s] for Good Governance (New Zealand) Paper Presented at the ADB/OECD Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region, Seoul, 11-13 December 2000 By: Judge Anand Satyanand, Ombudsman, New Zealand (www.oecd.org/ASIAcom.htm)

En 1982, se aprobó el Acta de la Información Oficial por la que Nueva Zelanda se convirtió en un país de libre información. Esto bajo el principio de que la información debe ser pública a no ser por algún fuerte impedimento. La oficina del Ombudsman puede investigar casos en los que la información sea solicitada y no sea dada por los servidores públicos. Esta ley también permite a los ciudadanos conocer las razones por las que las decisiones gubernamentales fueron tomadas.

En el 2000 el parlamento de Nueva Zelanda aprobó la Ley de Protección al Denunciante, la que da derecho a cualquier funcionario público o privado que observe actos irregulares, a que los denuncie y sea protegido por la ley. De esta manera Nueva Zelanda se une a los países que ya tenían una legislación de protección a los "soplones". La Comisión de Servicios del Estado publicó un Código de Conducta del Servicio Público que incluye lineamientos de comportamiento para el servidor público.

III. Resultados

En una década se logró una cifra record de enjuiciamientos por fraude de 90% de 100 casos que la Oficina para Fraudes Serios tomó para su investigación. 6000 casos por año son investigados por la oficina del Ombudsman. La ciudadanía ha demostrado confianza en denunciar las irregularidades.

Por segundo año consecutivo, Nueva Zelanda obtuvo el tercer lugar en su Índice de Percepción de la Corrupción, sólo ligeramente por debajo de Dinamarca y Finlandia. La misma IP de Nueva Zelanda se ha contagiado de los esfuerzos del gobierno y ha adoptado medidas como la creación de un Ombudsman del sector bancario.

EL BURO DE INVESTIGACIONES DE PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN: SINGAPUR⁹

I. Antecedentes

La corrupción en Singapur era una forma de vida en la década de los cuarentas y a principios de los cincuentas. Antes de 1952, todos los casos de corrupción eran investigados por una agencia de la policía. En 1952 se creó el Buró de Investigaciones de Prácticas de Corrupción (BIPC) como un órgano independiente. Al principio, el BIPC enfrentó muchísimos problemas. Uno de ellos eran las leyes que existían en ese tiempo, que impedían de muchas formas la recolección de información como evidencia. Otro de los obstáculos fue el poco apoyo de los ciudadanos, ya que no confiaban en este Buró y temían represalias a sus denuncias.

A partir de la entrada al poder del Partido de Acción Popular, en 1959, la situación comenzó a cambiar. En 1960 se introdujo una nueva legislación mucho más efectiva contra la corrupción, el Acta de Prevención de la Corrupción. La nueva ley contemplaba castigos más severos y otorgaba mayores poderes de investigación al BIPC. A partir de 1965, la voluntad política contra actos de corrupción tomó mucha más fuerza. Entonces la cultura de los funcionarios públicos comenzó a ser distinta, de rechazo a la corrupción y de apoyo a la transparencia.

⁹ www.gov.sg/pmo/cpib.

En 1989, la Ley de Confiscación de Bienes se aprobó y entonces la corte obtuvo el derecho de confiscar todos aquellos bienes de personas que se habían encontrado culpables de actos de corrupción.

II. Estrategias

En 1952 se creó el Buró de Investigaciones de Prácticas de Corrupción (BIPC). Entre algunas de las funciones de este organismo se encuentran: Recibir e investigar denuncias de prácticas corruptas; Investigar la conducta de funcionarios públicos; Revisar los métodos de trabajo y previene la corrupción a través de nuevas prácticas y herramientas en el sector público para reducir las oportunidades de corrupción; Fomentar las transacciones libres de corrupción en el sector privado; Recibir las denuncias por correo electrónico, teléfono, fax o correo.

Las denuncias pueden ser anónimas y el BIPC protege al denunciante. En este sentido, la Ley de Protección a los Informantes establece en su artículo 36. fracción (1) que: "Ninguna denuncia podrá ser admitida como evidencia en un proceso criminal bajo esta Ley y ningún testigo podrá ser obligado o permitido a revelar el o los nombres, ni datos personales, del informante, ni declarar algún asunto que podría guiar a su descubrimiento". Además, la fracción (2) establece: "Si algún libro, documento o papel, que estén en evidencia o sujeto a investigación, en cualquier procedimiento civil o criminal, contienen algún dato que de alguna manera mencione o describa al informante, la corte deberá determinar que esos párrafos sean encubiertos para proteger la identidad del mismo".¹⁰

A las personas que denuncien falsamente o con intención de dañar a una persona inocente pueden alcanzar una multa de hasta 10,000 dólares y un año de cárcel. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley de Prevención de la Corrupción: "Toda persona que haga una denuncia contra cualquier persona o provea cualquier información por escrito sabiendo que es falsa, comete una ofensa y será castigado con una multa de \$10,000 dólares o encarcelado hasta por 1 año".

Todos los funcionarios públicos tienen la obligación de hacer su declaración patrimonial. Se le tiene estrictamente prohibido a los funcionarios públicos recibir regalos de cualquier persona que tenga que ver con sus funciones. "Todo regalo es motivo de corrupción hasta que no se demuestre lo contrario". Existen listas muy claras de lo que el funcionario debe hacer y lo que no debe hacer. Además los costos de sobornar son muy altos, la sanción establecida para cualquier persona que ofrezca o reciba un soborno es de 100,000 dólares y hasta 5 años de cárcel.

III. Resultados

Actualmente Singapur ocupa el cuarto lugar en la lista de percepción de la corrupción de transparencia internacional y el primero en el índice de opacidad de Price Waterhouse Cooper. Singapur ha trabajado combatiendo la corrupción durante casi 50 años y los resultados se ven a simple vista en la confianza que tienen los ciudadanos en sus líderes políticos

REFLEXIONES EN TORNO AL TEMA

¹⁰ Un país donde también existe protección a denunciantes e informantes es el caso de Australia. Ver <http://www.icac.nsw.gov.au/go/reporting-corruption>

En México se han hecho avances importantes en esta materia, entre otras cosas, se ha reducido la pequeña corrupción, al reducir el número de sobornos pagados para realizar trámites administrativos. Sin embargo, es necesario reconocer, que con el objetivo de eficientar el ejercicio de la ley y la aplicación de responsabilidades es necesario aumentar y mejorar la coordinación intergubernamental entre los tres ámbitos de gobierno y entre los tres Poderes de la Unión.

De la revisión de los casos anteriormente expuesto es posible concluir lo siguiente:

1. La corrupción no debe ser concebida como una simple irregularidad.
2. Cuando se enfrenta a la corrupción sistemática, se requiere aproximaciones sistemáticas y cambios radicales. La sola aproximación de la aplicación de la ley suele ser insuficiente. Incluso los poderes draconianos de poder fracasa cuando los mecanismos de investigación han sido corrompidos.
3. La cultura del cinismo y la complicidad sufre mermas importantes cuando líderes corruptos importantes son castigados.
4. La corrupción es fomentada por el monopolio de la información en manos del Estado y por la discrecionalidad de los oficiales, y es limitada por la rendición de cuentas. Por lo que es necesario reducir el monopolio del poder, clarificar las funciones y limitar la discrecionalidad de los servidores públicos, y promover la rendición de cuentas para reducir la corrupción.
5. La colaboración de los ciudadanos en la tarea de prevención es indispensable para coadyuvar a un mejor desempeño de los órganos de control y fiscalización, mediante la creación de diferentes mecanismos para recibir información acerca de actos corruptos.
6. Las estrategias para configurar un esquema de incentivos que propicie un mejor comportamiento de los actores políticos pueden ser de diversa naturaleza y deben responder a las necesidades y características particulares del lugar donde de implementan.

Las acciones para combatir la corrupción deben estar encaminadas en varias direcciones: Por una parte es necesario reducir la discrecionalidad de los actores a fin de limitar las oportunidades de incurrir en actos que lesionen el interés público. Es indispensable aumentar los costos de ser corruptos mediante el establecimiento de sanciones rápidas y expeditas, así como aumentar el beneficio de ser honesto mediante salarios justos, prestaciones y reconocimientos que incentiven un comportamiento honesto.

La corrupción afecta todos los ámbitos de la vida social, por lo que es necesaria la coordinación de esfuerzos entre los diferentes actores sociales de los tres ámbitos de gobierno y de los tres poderes. Es necesario establecer acuerdos que propicien el desarrollo de un gobierno eficaz, eficiente y responsable en los tres órdenes de gobierno. Si se quiere lograr esto es imprescindible impulsar:

1. La Simplificación Administrativa

Definición clara de los procesos administrativos. Una definición clara de los procesos permite identificar los puntos en donde se realizan los contratos, quienes los realizan y la naturaleza de los mismos, pudiendo así identificar la coalición contraria al interés público y la lógica en la que se desenvuelven¹¹.

2. Un servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera debe ser un sistema que comprenda como mínimo mecanismos de selección, de ingreso, de evaluación, de estímulos y sanciones, y de separación. Para que el servicio civil de carrera pueda resultar eficaz, no sólo en los beneficios de profesionalización de los servidores públicos, sino como esquema de incentivos para inhibir la corrupción, se debe diseñar salvaguardas que evite relacionarse a los individuos que evalúan con los evaluados y formulara mecanismos que faciliten la separación de individuos corruptos.

Los mecanismos de selección e ingreso deben garantizar una adecuada revisión de los antecedentes de los individuos para evitar a aquellos que cuenten con experiencia en actos corruptos. La exclusión de malos elementos es positiva en dos sentidos, por un lado, ya que altamente probable que individuos que ya han incurrido en este tipo de actos incurran nuevamente en estas conductas, al prevenir su ingreso al servicio público se reducen las probabilidades de que surjan actos corruptos. Por otra parte, estos elementos también se reducen las probabilidades de que individuos poco experimentados en este tipo comportamientos aprendan comportamientos nocivos al interés público.

Los mecanismo de evaluación deben ser realizadas por unidades externas a la unidad evaluada, esto con el objetivo de reducir la discrecionalidad que puede mediar la evaluación cuando existe una relación personal entre el evaluado y el evaluador. La evaluación debe ser diseñada para medir resultados y para detectar irregularidades. Una forma de lograr esto es mediante indicadores de eficiencia los cuales pueden incluir entre otros (tiempos de atención, tiempo de respuesta, etc)

Asimismo se debe impulsar: la Revisión de sueldos en áreas críticas, Elaboración y difusión de un Código de conducta, implantación de un programa de Capacitación en valores, instrumentación de mecanismos rigurosos en la selección del personal, implantación de un programa de reconocimiento en integridad a servidores públicos

3. Adopción De mecanismos de control blando

Otro instrumento es el control del comportamiento, este instrumento busca diseñar reglas que reduzcan la probabilidad de coalición interna entre servidores públicos. Se trata de establecer procedimientos que orienten la acción de los individuos hacia el reporte de irregularidades ante la unidad de evaluación. Esto se puede lograr responsabilizando a los agentes no sólo por la irregularidad cometida sino también por no reportarla, estableciendo en las reglas formales que se presumirá la complicidad.

4. Mejorar el proceso de adquisiciones en las entidades federativas y municipios

¹¹Miguel Vertiz, *La corrupción en los trámites administrativos*, Cide, Mimio, 1999.

- Se deben impulsar reformas tendientes a la:
- Innovar la adquisición, fomentar el justo a tiempo, eliminar inventarios
 - Diseñar bases estándar de licitación
 - Instrumentar sistemas de subastas en descendentes abiertas
 - Introducir en la Ley de Obras el método de puntos y porcentajes
 - Certificación de quienes realizan las labores de contratación
 - Simplificación administrativas
 - Participación externa en la revisión de bases previas de licitación
 - Difusión de bases previas de licitación
 - Realización de licitaciones por vía electrónica