

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.**



**LOS RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL  
ANTICORRUPCIÓN EN AGUASCALIENTES:  
UN ANÁLISIS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL.**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA**

**PRESENTA**

**CARLOS ALBERTO DÍAZ GUTIÉRREZ**

**DIRECTOR DE LA TESINA:**

**DR. GABRIEL PURÓN CID**

**AGUASCALIENTES, AGS.**

**SEPTIEMBRE, 2018**

## Índice

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	5
<b>Análisis de la situación problemática</b>	
1. Problemática central	6
2. Efectos del problema	8
<i>Desglose de los efectos</i>	
• Aumento de la desconfianza en las instituciones y pérdida de la legitimidad y credibilidad democrática	8
• Debilitamiento del estado de Derecho	9
• Incentivo a una mayor corrupción e impunidad	9
• Altos costos y pérdidas financieras por el desvío de recursos públicos	11
• Freno al desarrollo económico del país por la incompetitividad	12
3. Causas del problema	12
<i>Desglose de las causas</i>	
• Débil diseño institucional o de su entramado normativo	13
• Falta de autonomía de la ASF y de las ESF	13
• Inseguridad en el cargo de los funcionarios públicos del Sistema	16
• Estructura organizacional limitada	16
• Titulares sin perfil profesional ni experiencia, pero con “deuda” para quien los “nombró”	17
• No hay coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno responsables y el Comité Coordinador del SNA	18
• Hay falta de voluntad política	19
• Falta de interés ciudadano y académico	21
<b>Discusión de posibles cursos de acción (empate estratégico)</b>	22
Antecedentes históricos	22
Acciones recientes para enfrentar la problemática de la corrupción	23

<b>Propuesta de solución</b>	31
Objetivo general	32
Objetivos específicos	32
<b>Desarrollo de la propuesta de intervención</b>	32
Efectos positivos de la implementación de estas propuestas	35
<b>Discusión y límites</b>	37
<b>Conclusión</b>	39
<b>Bibliografía</b>	42
<b>Anexos</b>	
✓ Anexo 1. Diseño de investigación	45
✓ Anexo 2. Árbol de problemas	46
✓ Anexo 3. Árbol de objetivos	47
✓ Anexo 4. Marco jurídico nacional y estatal	48
✓ Anexo 5. Interface empírica o de investigación	49

## **Resumen Ejecutivo**

Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada en el 2017 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>1</sup>, el 56.7% de la población mayor de 18 años de áreas urbanas percibe que la corrupción es uno de los problemas más importantes que aquejan a su entidad. En la lista la corrupción se ubica en el 2º lugar, después de la problemática de la inseguridad, por encima de cuestiones tan sensibles como el desempleo o la pobreza. Del presente análisis se desprende que el problema central subyace en la ineficacia de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y, particularmente para nuestro caso de estudio, del Sistema Estatal Anticorrupción en el estado de Aguascalientes (SEAA para Aguascalientes ó SEA para cualquier otra entidad). Hoy en día son mínimos los casos en que se castiga a los responsables de corrupción, hecho que estimula aún más la comisión de estos delitos provocando una mayor desconfianza ciudadana en las autoridades así como un debilitamiento del estado de Derecho. Entre las razones de dicha ineficacia se pueden señalar el débil diseño institucional del Sistema, la falta de autonomía de las instituciones que lo conforman, su estructura organizacional limitada, la ausencia de coordinación entre las autoridades implicadas, y la poca o nula voluntad política para que realmente funcione el SNA.

Todo esto nos obliga a exigir una eficiente implementación del SNA tanto en el nivel federal como en el local, pues consideramos que éste es uno de los retos más grandes a los que nos enfrentamos los mexicanos en la actualidad. Por ello es que la propuesta para contribuir a resolver el problema, consiste en impulsar la eficacia real y exitosa del Sistema Estatal Anticorrupción en Aguascalientes a través del fortalecimiento del marco jurídico de los entes de fiscalización. Es decir, dado que justamente el marco jurídico es la base que crea a los entes y determina el ámbito de su competencia, es necesario robustecerlo, dado que no se han realizado todas y cada una de las reformas legislativas necesarias para la debida implementación del Sistema Anticorrupción. Para ello es necesario armonizar las legislaciones federal y estatales; fortalecer el diseño institucional de los entes de fiscalización, fiscalía y auditorías internas para establecer de manera específica una serie de elementos indispensables para mejorar la eficacia y el desempeño de sus funciones, dotándolos por ley de la estructura orgánica

---

<sup>1</sup> Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017

y personal suficiente; precisar los requisitos de experiencia y perfil profesional, y el proceso de elegibilidad de los titulares mediante procedimientos abiertos a todos los interesados.

Se ha buscado frenar la corrupción en México en años recientes a través de diversas reformas constitucionales y legales con la finalidad de abatir este cáncer social y político a nivel nacional, sin que a la fecha se tengan resultados significativos. En 1996, México miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) participó en la Convención Interamericana contra la Corrupción, Posteriormente, en 2003 en la ciudad de México se llevó a cabo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), en la cuales se asumen compromisos para promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. En 2005, México participó en la Declaratoria de París, donde se suscribieron compromisos para aumentar la eficacia y el aprovechamiento de los recursos que los países donantes destinan para ayudar a los que están en desarrollo, reconociendo que los fondos mundiales para este fin son más eficaces si se complementan con iniciativas destinadas a mejorar el entorno de las políticas y a fortalecer las instituciones públicas. Adicionalmente, el día 27 de mayo del 2015 se publicó una reforma al artículo 113 de la Constitución General de la República expidiendo al “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA) y los “Sistemas Estatales Anticorrupción” de las entidades federativas, para coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

No obstante, la falta de voluntad de los actores políticos ha sido la primera limitante para lograr implementar exitosamente el SNA y el SEA, pues aunque en el discurso del plano político local, nacional e internacional se enarbola la bandera de la lucha y el firme compromiso para abatir la corrupción, los hechos han demostrado lo contrario. Por otra parte, la falta de armonización jurídica entre la federación y los estados ha sido también un obstáculo para la implementación del SEA. Y, aun cuando recae en manos de los legisladores federales y locales, y, en este caso, del gobernador del estado, la responsabilidad, pero, sobre todo, la obligación de impulsar las reformas necesarias para la armonización de la legislación local con la del Sistema Nacional Anticorrupción, los ciudadanos, los académicos y las organizaciones no gubernamentales también deben presionar para nutrir la exigencia democrática de fortalecer el diseño institucional de las dependencias encargadas de combatir a la corrupción.

La propuesta aquí planteada ofrece una solución que puede ser aplicable a otros contextos, pues el fortalecimiento institucional no sólo concierne a las dependencias anticorrupción sino también a diversas áreas de la administración pública. En todas ellas se requiere que la selección del titular se realice a través de procedimientos abiertos, públicos y transparentes para designar a las personas más capacitadas y de mayor experiencia, honestas, sin conflicto de intereses y ajenas a compromisos políticos, para garantizar su imparcialidad en el cabal desempeño de sus funciones. Asimismo, el modelo de eficacia que se logre en Aguascalientes puede ser replicado en cualquier otra entidad federal, puesto que en materia de corrupción se adolece de la misma problemática en todo el país.

Tanto la definición del problema como la solución propuesta tienen como soporte los hallazgos de una investigación rigurosa conforme a la metodología del marco lógico, árbol de problemas y de objetivos, análisis comparado de la legislación y revisión documental. En particular, la alternativa de solución que se planteará responde a la pregunta de investigación: ¿cuál es el impacto de impulsar las reformas legislativas en el fortalecimiento de las instituciones del SNA y del SEA para sancionar de manera efectiva a los responsables de faltas administrativas y hechos de corrupción?

## **Introducción**

En el presente documento se realiza un análisis general de los retos jurídicos, políticos, organizacionales, presupuestales y de profesionalización que enfrenta la puesta en marcha del SNA y de SEA, sin pasar por alto el estudio de los efectos y las causas que han propiciado la ineficacia de las autoridades anticorrupción. Se hace especial énfasis en las causas relacionadas con el débil diseño institucional que radica de manera esencial en el marco jurídico que crea los mencionados Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción. Lo anterior atendiendo a que en el sector público las disposiciones legales son la base para que las dependencias anticorrupción cuenten con los fundamentos que fortalezcan su diseño, funcionamiento, estructura orgánica y presupuesto, y les doten de facultades claras y precisas para realizar los procedimientos de investigación, substanciación e imposición de sanciones de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Resulta claro que está en manos de los diputados del Congreso estatal y del gobernador del Estado (principales actores políticos), la responsabilidad y obligación de impulsar la

armonización de la legislación local con la del federal respecto del SNA, para así desincentivar la corrupción y la impunidad. Lo anterior sin olvidar que somos los ciudadanos los responsables de impulsar las mismas, ya sea al votar por aquellos candidatos comprometidos con estas reformas, o al ejercitar nuestra participación de manera directa mediante la iniciativa ciudadana prevista en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, aun y con sus particulares limitantes.

La presente propuesta busca la implementación de cambios que doten a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de los estados de autonomía plena, transparencia e imparcialidad que evite la posible injerencia o presiones de terceros en la toma de sus decisiones, que se garantice la permanencia en el cargo para que su libertad de actuación en el cumplimiento de sus obligaciones no sea cooptada, que su presupuesto no quede supeditado a voluntades políticas, estrictos procesos públicos de ingreso y reclutamiento del personal de los Órganos de Control, ponderando experiencia probada y específica en la materia de fiscalización, rendición de cuentas, imposición de sanciones, acreditamiento de amplios conocimientos sobre la Administración Pública, tales como Política Presupuestaria, Fiscalización, Evaluación del Gasto Público y del Desempeño, Finanzas Públicas, Contabilidad Gubernamental y Transparencia, entre otros; exámenes de Control de Confianza; un sistema de escalafón sustentado el mérito, programas de capacitación constante de manera obligatoria, y finalmente informes que sean claros y sencillos para todos los ciudadanos.

## **Análisis de la situación problemática**

### ***1. Problemática central***

Los altos niveles de corrupción a los que se ha llegado hoy en día resultan verdaderamente alarmantes, como ya he expuesto, de acuerdo a la ENCIG 2017 realizada por el INEGI, el 56.7% de la población mayor de 18 años de áreas urbanas percibe que la corrupción es el 2º problema más importante que aqueja a su entidad. En Aguascalientes, existe la misma situación en segundo lugar en la lista de los problemas más críticos en la entidad se encuentra la corrupción con el 47.7% de la población mayor de 18 años de áreas urbanas, sólo después de la inseguridad y delincuencia. Cada vez es más frecuente enterarnos en los diversos medios de comunicación

y redes sociales de los escándalos en los que se ven inmiscuidos un sinnúmero de gobernantes de todos los partidos políticos, desde el presidente de la República, los secretarios de Estado, ex gobernadores, ex presidentes municipales y una serie interminable de servidores públicos de todos los niveles de gobierno. Escándalos en los cuales éstos son señalados como presuntos responsables de actos de corrupción, tráfico de influencias, malversación de fondos y desvío de recursos públicos. Algunos de ellos han enfrentado juicios, pero la gran mayoría termina libre y eximidos de toda responsabilidad ante la falta de elementos probatorios, deficiencias en la legislación o en las instituciones facultadas para investigar y sancionar a los responsables, tanto en la vía administrativa como en la penal.

Como puede observarse, la corrupción es un fenómeno complejo y multifactorial. Por ello un análisis de este problema implica diferentes ramificaciones del mismo. El *Árbol de problemas* en el Anexo 2 detalla las diferentes aristas y relaciones entre las causas y efectos entorno a este fenómeno. Lo que se busca es definir una serie de objetivos y metas que nos permitan guiar en el análisis e identificación de soluciones a esta problemática (ver *Árbol de objetivos* en Anexo 3). La discusión de los detalles de estos análisis de las causas y efectos de esta problemática se presenta en las siguientes secciones.

Lamentablemente, en México nos hemos habituado a vivir en el país del “no pasa nada”, no hay consecuencias firmes y contundentes respecto a los escándalos de corrupción y desfalcos a las arcas del erario público., de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales realizado por el INEGI en el año 2017<sup>2</sup>, de las 134 auditorías aplicadas en el gobierno estatal de Aguascalientes, ninguna fue realizada por el Órgano de Fiscalización del Estado, sólo 15 por la Auditoría Superior de la Federación, y 119 por la Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de la Función Pública. La mayoría de las investigaciones y procedimientos de responsabilidades administrativas que se siguen en contra de funcionarios públicos o ex funcionarios no culminan con resoluciones sancionadoras, de las precitadas 134 auditorías, sólo 53 recibieron observaciones o se identificaron anomalías. Sólo 12 funcionarios fueron sancionados por negligencia administrativa y 94 por omisión en la presentación de la declaración patrimonial. De estos sólo 1 funcionario obtuvo una sanción económica y el resto multas por omisión en la falta de presentar su declaración patrimonial. Debiendo señalar que del Censo no se desprende información de cuantas de estas sanciones

---

<sup>2</sup> <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2017/>



hayan causado estado, es decir, que no son controvertidas o que después de ser impugnadas se determine que las mismas se encuentren ajustadas a Derecho y que, por lo tanto, es procedente hacer efectivas las sanciones impuestas, además de posibilitar el inicio de los procedimientos resarcitorios tendientes a reintegrar al Estado los recursos malversados.

Resulta de vital importancia contar con instituciones anticorrupción eficaces, esto es, que realicen de forma adecuada sus funciones para lograr los objetivos y metas que tienen encomendadas. Ello sólo será posible cuando éstas gocen de un marco jurídico sólido que las blinde de injerencias e intereses de terceros, para que así éstas cumplan con su encomienda de fiscalizar las cuentas públicas, además de iniciar las investigaciones de presuntas responsabilidades administrativas para que los culpables sean castigados y contribuir a erradicar los altísimos niveles de impunidad que existen en el país.

## ***2. Efectos del problema***

Si las autoridades que participan en el combate a la corrupción no cumplen con sus cometidos públicos se genera una serie de situaciones adversas que inciden de manera negativa en el desarrollo del país. Ahí radica la importancia y relevancia de nuestro estudio. Los efectos del problema van desde el debilitamiento del estado de Derecho, el aumento en la desconfianza de la población en las instituciones públicas, la pérdida de legitimidad y credibilidad en la democracia, el incentivo a una mayor corrupción, el aumento de la impunidad, los altos costos y pérdidas financieros por desvío de recursos públicos y el freno al desarrollo económico del país por la incompetitividad.

### ***Desglose de los efectos***

- **Aumento de la desconfianza en las instituciones y pérdida de la legitimidad y credibilidad democrática**

Como hemos señalado de acuerdo con los resultados de la ENCIG 2017 del INEGI, publicados el 22 de marzo de 2018, la inseguridad y la corrupción son los dos más grandes problemas que percibe la población, incluso sobre temas económicos de trascendencia como el desempleo o la pobreza, lo que a su vez ha propiciado desconfianza en las instituciones. Al respecto, Maria

Amparo Cassar en la presentación de de su libro *México: Anatomía de la Corrupción* (2016), 2ª. Edición, señala que:

“Nuestras instituciones son prácticamente las más desprestigiadas si tomamos países de Europa, Asia o América Latina. Insisto, Brasil donde ha habido grandes escándalos de corrupción, o en España donde no se han podido constituir gobiernos y donde también ha habido grandes escándalos de corrupción, no hay la desconfianza que tiene México en sus instituciones.<sup>3</sup>”

- **Debilitamiento del estado de Derecho**

Asimismo, en el aludido texto “México: Anatomía de la Corrupción” (Casar, M.A. 2016) hace señalamientos sobre la importancia del estudio no sólo por el fenómeno *per se*, sino por los peligrosos efectos que pudiera tener el hecho de no atacar de manera frontal este cáncer que no sólo afecta a la sociedad misma sino que comienza debilitar a la Nación.

“Sobra aclarar por qué es importante estudiar el fenómeno de la corrupción, pero entre las razones figura el pernicioso efecto sobre el ánimo nacional, sobre la legitimidad y credibilidad del Estado y sus representantes, sobre la supervivencia de la democracia, sobre el desempeño de la economía nacional y sobre el bienestar de las familias.<sup>4</sup>”

- **Incentivo a una mayor corrupción e impunidad**

No es posible analizar el fenómeno de la corrupción sin su “hermana” la impunidad, pues una y otra siempre van de la mano. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales realizado por el INEGI en el año 2017, sólo 1 funcionario fue destituido, 15 fueron inhabilitados temporalmente y ninguno fue suspendido de su cargo o empleo. Sin embargo el 77.3% de la población de mayor de 18 años en áreas urbanas de

---

<sup>3</sup> Borbolla, M. H. (26 de octubre de 2016). The huffington post. Obtenido de La corrupción en México es más grave que pobreza y desempleo: <http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/10/26/la-corrupcion-pone-en-peligro-la-viabilidad-del-estado-mexicano/>

<sup>4</sup> [http://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia\\_de\\_la\\_corrupcion.pdf](http://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia_de_la_corrupcion.pdf)

Aguascalientes percibe que existe corrupción en el gobierno estatal y la tasa de incidencia de corrupción en la entidad es de 14,556 casos por cada 100,000 habitantes según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada en el 2017 por el INEGI. Éste es otro de los efectos generados por la pasividad e incompetencia de las autoridades responsables de erradicar la corrupción, al incumplir con el logro de sus responsabilidades. En efecto, pese a que existe evidencia contundente sobre múltiples de casos de corrupción, son contados los procesos penales en que se logra castigar a los responsables. Evidencia de ello se encuentra en el informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF),<sup>5</sup> sobre las 700 denuncias presentadas respecto a las cuentas públicas de 1998-2014. Al 31 de mayo de 2016, 636 seguían en integración (investigación) del Ministerio Público, lo que significa que la Procuraduría General de la República tenía pendientes por resolver más del 90% de las denuncias presentadas por la ASF.

La impunidad no sólo deja libres y sin sanción a los responsables de los hechos de corrupción, sino que estimula su comisión. Resulta evidente para los altos funcionarios de los tres niveles de gobierno y de todos los servidores públicos, que a pesar de las observaciones derivadas de los diversos procedimientos de fiscalización, investigaciones de responsabilidades administrativas y denuncias por la comisión de hechos probablemente constitutivos de delitos, no se castiga a los responsables de los mismos. Esto incentiva de manera directa que se sigan realizando, tal y como se evidencia con la publicación del Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2018, de la Universidad de las Américas Puebla. Se transcribe a continuación parte de su resumen ejecutivo.

**“México empeora en los índices de impunidad global y estatal.** El índice de impunidad en México aumentó tanto en el ámbito global como en el de los estados de la República. México ocupa el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad (IGI-2017) con 69.21 puntos (Croacia es el país con el menor índice con 36.01 y Filipinas tiene el puntaje más elevado con 75.6). México encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad. ...

---

<sup>5</sup> [http://www.asf.gob.mx/uploads/70\\_Denuncias\\_penales/DENUNCIAS\\_PENALES\\_-CORTE\\_31\\_MAY\\_2016-.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/70_Denuncias_penales/DENUNCIAS_PENALES_-CORTE_31_MAY_2016-.pdf)

**Estados con impunidad a la alza.** Estas entidades aumentaron en cinco puntos o más su índice de impunidad: Aguascalientes (+7.48 puntos), Tlaxcala (+7.37 puntos), Nayarit (+6.65 puntos), Puebla (+6.4 puntos), ...

**Estados con los índices de impunidad más altos.** Éstos son los diez estados con mayor índice de impunidad: 1) Estado de México (80.06), 2) Tamaulipas (78.88), 3) Baja California (78.08), 4) Coahuila (77.88), 5) Quintana Roo (77.33), 6) Guerrero (76.08), 7) Aguascalientes (75.85), 8) Veracruz (75.62), 9) Puebla (75.59) y 10) Oaxaca (75.12).  
...<sup>6</sup>”

Lo anterior se ve reforzado con la información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2017 del INEGI<sup>7</sup>, en la cual señala se estima que durante 2016, sólo se inició averiguación previa en 6.4% del total de los delitos. Por su parte María Amparo Casar estima que el porcentaje de impunidad alcanza el 92.8%<sup>8</sup>.

Es así que resulta evidente que ante la falta de acciones contundentes por parte de las autoridades anticorrupción, la corrupción y la impunidad seguirán en aumento lo que propicia a su vez que se sigan desviando recursos públicos, sin que las autoridades muestren evidencias sobre la recuperación de los mismos a través de los procedimientos resarcitorios de ley.

- **Altos costos y pérdidas financieras por el desvío de recursos públicos**

Conforme a la información de la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de \$6,418 millones de pesos. Esto equivale a \$2,799 pesos por persona afectada. Por otra parte, el costo a consecuencia de corrupción en el contacto con autoridades de Seguridad Pública fue de \$1,002 millones de pesos, lo que representó \$972 pesos por persona afectada. A su vez, el costo por corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de \$267 millones de pesos, lo que equivale a \$612 pesos por persona

---

<sup>6</sup> Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2018, de la Universidad de las Américas Puebla

<sup>7</sup> [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf)

<sup>8</sup> [http://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia\\_de\\_la\\_corrupcion.pdf](http://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia_de_la_corrupcion.pdf)

afectada. Como señala Sergio Aguayo “jamás capturan a los peces gordos ni se modifica el hábito de saquear el presupuesto”<sup>9</sup>

- **Freno al desarrollo económico del país por la incompetitividad**

De acuerdo con información publicada por El Financiero el 2 de marzo del 2017, “la corrupción se convirtió en un costoso subsidio para la economía nacional”, estimando que alcanza el 10% del Producto Interno Bruto, considerando que el costo de la corrupción paso de los 672 mil millones de pesos en el año 2000 a 2.1 billones en 2016<sup>10</sup>.

Para Juan E. Pardinas, Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad en 2015, la corrupción es el principal obstáculo para la competitividad del país, afirmando que “tanto el Banco de México como el Foro Económico Mundial, en dos estudios separados, llegaron a la conclusión de que este problema es el mayor lastre para el despegue económico de nuestro país”<sup>11</sup>.

Como se ha señalado, los efectos de que las autoridades responsables del combate de los actos de corrupción no cumplan sus cometidos estimula la corrupción y la impunidad, genera el desvío de recursos públicos, propicia la incompetitividad y el atraso económico del país, propicia la mayor desconfianza de la ciudadanía en las autoridades quienes van perdiendo legitimidad y podría tener peligrosos efectos hacia el debilitamiento del estado de Derecho.

### ***3. Causas del problema***

Sólo podemos hacer más eficientes a las instituciones que participan en el Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción teniendo en claro cuáles son las causas que propician su incapacidad de investigar y sancionar a los responsables de los hechos de corrupción. Es sabido que la mayoría de los problemas públicos son multifactoriales. Lo podemos constatar en el análisis realizado de las causas que nos han llevado a tener dependencias anticorrupción ineficaces. Haremos una breve reseña de las mismas, enfocando nuestro análisis en aquellas que se consideran las de mayor relevancia y trascendencia.

---

<sup>9</sup> Sergio Aguayo, *Vuelta en U México*, Taurus, 2010 pp. 137-162.

<sup>10</sup> <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-costo-de-la-corrupcion-en-mexico-en-graficas>

<sup>11</sup> “La Corrupción en México, Transamos y No Avanzamos” 2015 Instituto Mexicano para la Competitividad [https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2016/08/2015\\_ICI\\_Libro\\_La-corrupcion\\_en\\_Mexico.pdf](https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2016/08/2015_ICI_Libro_La-corrupcion_en_Mexico.pdf)

Para efectos del presente análisis tomaremos como base algunos de los principios básicos que definió la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) en el Congreso celebrado en nuestro país en 2007, que con posterioridad sería conocido como la “Declaración de México” de la INTOSAI.

### *Desglose de las causas*

- **Débil diseño institucional o de su entramado normativo**

Se considera que una de las principales causas de la ineficacia de las autoridades anticorrupción radica en su débil diseño institucional. Según Restrepo Medina y Purón Cid (2014<sup>12</sup>) en un análisis de los diseños institucionales de las entidades de fiscalización superior de América Latina, el *diseño institucional* se define como el entramado normativo que les da vida, que define su razón de ser, que determina: (i) el ámbito de su competencia, (ii) su estructura orgánica, (iii) los requisitos de experiencia y perfil profesional (iv) el proceso de elegibilidad de su titular, (v) la autonomía plena que evite injerencias o presiones de terceros, (vi) que garantice la permanencia en el cargo para que su libertad de actuación en el cumplimiento de sus obligaciones no sea cooptada, (vii) que su presupuesto no quede supeditado a voluntades políticas, que sus informes sean claros y sencillos para todos los ciudadanos. Esta serie de elementos jurídicos, estructurales, humanos y financieros resultan indispensables para mejorar el desempeño de las funciones de las autoridades anticorrupción.

- **Falta de autonomía de la ASF y de las ESF**

En primer término abordaremos la causa relativa a la falta de autonomía de la ASF y de las ESF, que a la vez está relacionada con la subordinación jerárquica hacia la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o a las legislaturas de los estados, respectivamente. Para tal efecto, debemos precisar que a lo largo de muchos años se ha discutido si las Entidades de Fiscalización Superior deben gozar de autonomía plena, es decir, si deben ser Órganos Constitucionales

---

<sup>12</sup> Restrepo Medina, M. A. y Purón Cid, G. (2014). Diseño institucional de las entidades de fiscalización superior de América Latina, Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2014.

Autónomos, o bien, si basta con la autonomía técnica y de gestión. Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos y la respectiva del estado de Aguascalientes contemplan la segunda opción, es decir, que la facultad de la revisión de la cuenta pública corresponde a la Cámara de Diputados por conducto de la ASF, la cual tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Esta postura es avalada por Alejandro Romero,<sup>13</sup> al considerar que sí hay efectividad en el combate a la corrupción mediante el control parlamentario, el cual tienen su origen en la teoría clásica de la división y equilibrio de poderes de Montesquieu, por lo que la revisión de la cuenta pública queda instituido como mecanismo del control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo al considerar al primero como el representante de la soberanía popular. La autonomía técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutoria que prevé la Constitución Federal es una expresión que trata de cumplir con las disposiciones de la Declaración de Lima y la Declaración de México de la INTOSAI<sup>14</sup>, en el sentido de que es necesario que a nivel de la Constitución y en la legislación secundaria se señalen de manera específica los alcances de la independencia de la Entidad de Fiscalización Superior, para que quede protegida de presiones exteriores y se garantice el adecuado desempeño de sus funciones.

Sin embargo, ello no ha sido suficiente, pues la función de fiscalización de los recursos públicos en dichos términos, lejos de contribuir a abatir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, no ha impedido que éstos sigan en aumento, al igual que la percepción de la sociedad sobre los mismos. Prueba de lo anterior es el caso de Aguascalientes donde el OSFAGS<sup>15</sup> se catalogó como “alarmante” y fue calificado con cero en el rubro “Autonomía de la EFSL”, pues además de que su autonomía no abarca la 5 dimensiones (técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutoria), existen disposiciones legales<sup>16</sup> que limitan su autonomía (Figueroa, A. y Palacios, A., 2015).

---

<sup>13</sup> “La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior “  
<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19807.pdf>

<sup>14</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés The International Organisation of Supreme Audit Institutions)

<sup>15</sup> OSFAGS, Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes.

<sup>16</sup> LFSEA Artículo 4º.- La revisión de la Cuenta Pública estará a cargo del Congreso. ...

Como órgano auxiliar del Congreso del Estado, estará sujeto a los lineamientos e indicaciones que le sean emitidas a través de la Comisión de Vigilancia.

Algunas opiniones se justifican en las propias determinaciones de la INTOSAI en el sentido de que es imposible dotar a las ESF de autonomía absoluta respecto de los demás órganos estatales, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal. Pero la realidad mexicana nos ha orillado a crear cada vez más Organismos Constitucionales Autónomos que se mantengan independientes a las injerencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.<sup>17</sup> En todos los casos, la finalidad ha sido la misma: excluir la intervención del gobierno de ciertas materias de gran sensibilidad y que resultan críticas para lograr el desarrollo del país o para garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos, manteniendo distantes esas áreas de los constantes cambios de que eran objeto cada sexenio por el cambio de Presidente de la República.

No debe pasar inadvertido que todos los organismos constitucionales autónomos tienen un denominador común, pues antes de gozar de autonomía constitucional pertenecían al Poder Ejecutivo. En cambio, la Auditoría Superior de la Federación, al pertenecer al Poder Legislativo, ha sido impedida de lograr la autonomía plena, siendo ésta una de las instituciones que requiere con mayor urgencia de la independencia que les otorga dicho régimen. Son varias las iniciativas de ley que se han presentado ante la Cámara de Senadores para dotarla de autonomía constitucional<sup>18</sup>, pero evidentemente resulta inconveniente a sus intereses, motivo por el cual nunca se ha logrado su aprobación. Adicionalmente, se han hecho escuchar voces de académicos y funcionarios públicos que han destacado la importancia de otorgar a la ASF y las ESF la autonomía plena (Akerman y Astudillo, 2009). Incluso van más allá y consideran que la Declaración del Lima (1977) de la INTOSAI conlleva a dotar de dicha independencia constitucional a la propia Cámara de Diputados. Para cerrar este punto haremos referencia a la Declaración de Zacatecas 2009 emitida por la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y control Gubernamental (ASOFIS), que agrupa a las ESF en México,

---

<sup>17</sup> El primero fue el Banco de México, surgiendo en 1994 como una novedad en el estructura Constitucional, con la finalidad fortalecer la política monetaria del país. En 1996 surge el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) para dejar en manos de los ciudadanos las elecciones. En 1999, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para que con posterioridad surgieran otros más como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y próximamente, la Procuraduría General de la República que se convertirá en Fiscalía General de la República.

<sup>18</sup> “Auditoría Superior de la Federación” Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez” Enero de 2008.

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1655/asf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



mediante la cual se busca fortalecer la autonomía de las ESF transformándolas en Organismos Constitucionales Autónomos. Establece que:

“Es imperante que en las futuras reformas legislativas a nivel federal, local y del Distrito Federal, se constituyan las Entidades de Fiscalización Superior en Órganos Constitucionalmente Autónomos, debiendo únicamente rendir cuentas al pueblo a través del Poder Legislativo; dotadas de un presupuesto suficiente para el óptimo cumplimiento de las atribuciones que se les han conferido, pues ello garantiza que puedan ejercer sus funciones bajo los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad”.<sup>19</sup>

Sin embargo, ello no ha sido posible ante la clara posición de los distintos miembros del Poder Legislativo que dejan manifiesta su falta de voluntad política, poniendo en primer lugar los intereses de grupo ante los de la colectividad.

- **Inseguridad en el cargo de los funcionarios públicos del Sistema**

La inseguridad en el cargo de los funcionarios también es otra de las causas que contribuyen a la ineficacia de las autoridades anticorrupción. En efecto, en el caso de los titulares de las Contralorías Municipales y Estatal, el personal es designado y destituido libremente por los Presidentes Municipales o por el Gobernador del Estado, respectivamente, con lo cual las revisiones internas no pueden ser realizadas con objetividad e imparcialidad. En el caso del titular del OSFAGS, la Constitución del Estado prevé que durará en el cargo 7 años, pero es nombrado y puede ser removido por dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. Por su parte, el Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción también es designado y puede ser removido libremente por el titular de la Fiscalía General del Estado, punto que se abordará con mayor detenimiento en líneas posteriores.

- **Estructura organizacional limitada**

---

<sup>19</sup> “Declaración de Zacatecas” 2009, Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y control Gubernamental (ASOFIS) <http://www.auditoriadurango.gob.mx/Documentos/DeclaracionZacatecas.PDF>

La estructura organizacional limitada es otra de las causas que propician la ineficacia del SEAA, pues de las visitas de campo realizadas a algunos municipios del interior, así como la revisión practicada a los sitios oficiales de internet se constató que varias Contralorías Municipales no cuentan con el personal, ni con las áreas necesarias para llevar a cabo las auditorías internas, ni tampoco con los procedimientos de investigación de responsabilidades administrativas, pues hay casos como los del municipio de San José de Gracia y Tepezalá, por mencionar un par de ejemplos, donde toda la Contraloría está integrada por el titular de la misma y su asistente. En el caso de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, también tiene serias limitantes, ya que se conforma por el titular de la misma, dos agentes del Ministerio Público y dos asistentes. En cuanto al OSFAGS, la estructura legal no se encuentra ajustada a las nuevas disposiciones del SEAA, además de que por razones no comprobadas, cada tres años que se da el cambio de los integrantes de la Legislatura hay un cambio casi del 50% del personal que integra la dependencia.

- **Titulares sin perfil profesional ni experiencia, pero con “deuda” para quien los “nombró”**

Otra de las causas de esta problemática tiene que ver con el perfil profesional y la experiencia en la materia de los titulares, lo que a su vez se encuentra estrechamente relacionado con la opacidad en las designaciones, pues existe una captura política de los cargos públicos para amigos o personas con las cuales se tienen compromisos, ya sea por vinculación partidista o algún otro factor. Ello evidentemente pone en tela de juicio que el desempeño de las funciones se realice con imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Si la designación no se realiza a través de un proceso abierto, público y transparente para quien demuestre capacidad, honestidad y experiencia, por mencionar algunos requisitos y, por el contrario, se debe a “alguien” que lo impulsó o designó de manera directa o indirecta, queda cooptada la libertad de actuación en el cumplimiento de las obligaciones. Siempre vendrá la injerencia o presiones de ese “alguien” o “aquellos” a los que debe, y su toma de decisiones siempre estará supeditada a esa voluntad política de la cual proviene.

Evidencia de lo anterior es el caso del Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción del Estado de Aguascalientes, cuya designación fue seriamente cuestionada por los

medios de comunicación y la opinión pública. Ello debido a que el ahora Fiscal hasta un día antes de su designación era miembro activo del partido político en el poder. Más aún, su cargo previo fue el de Subsecretario de Gobierno en la Secretaría General de Gobierno, al cual llegó por designación directa del Gobernador del Estado lo que pone de manifiesto una relación clara y directa de confianza con el titular del ejecutivo. Esto podría generar una actuación parcial a favor de los correligionarios del partido político al que pertenecía y que forman parte de la administración en turno, o bien, en contra de los ex funcionarios de la administración anterior que pertenecían a otro partido político. Por ello, aun y cuando es atribución legal del Fiscal General del Estado hacer tal designación de manera directa (LSEAA Art.65), quedan en el tintero las siguientes interrogantes: ¿por qué no realizó una convocatoria abierta a cualquier interesado que cumpliera requisitos de experiencia profesional en materia penal, administrativa, de fiscalización, gasto público, finanzas públicas o contabilidad gubernamental?, ¿por qué no realizó una convocatoria pública y transparente en que la opinión pública pudiera conocer los candidatos, su currículum, su trayectoria, etcétera, así como las razones por las cuales se tomó la decisión a favor del seleccionado o por las cuales se desestimó al resto?, ¿por qué, habiendo cientos de abogados que cumplieran los requisitos de la primer interrogante, se seleccionó a uno que tenía filiación al partido político en el poder? Y, por último, ¿por qué siendo la Fiscalía General del Estado un Organismo Constitucional Autónomo, se seleccionó a una persona que ocupaba un alto cargo en el Poder Ejecutivo del Estado Gobierno?

- **No hay coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno responsables y el Comité Coordinador del SNA**

Por otra parte y, como hemos apuntado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el SNA surge como una *instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción*, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado dicha coordinación, pues no existe evidencia alguna de que se haya convocado a una reunión nacional entre el Comité Coordinador del SNA con los gobernadores y los presidentes de los congresos de cada entidad federativa a fin de impulsar y asumir acuerdos formales para

lograr la armonización legislativa. Esto es muestra clara de otra de las causas que dan origen a nuestro problema, *la falta de voluntad política*.

- **Hay falta de voluntad política**

No obstante que en el discurso del día a día de casi todos los altos funcionarios de los tres niveles de gobierno, incluso de los candidatos a la presidencia de la República, se habla de cuestiones relacionadas con la corrupción, en los hechos poco o nada se hace.

Es inadmisibles, por ejemplo, que a nivel federal siga pendiente la designación por parte del Senado de la República del Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción (Federal) y de los 18 magistrados con competencia en responsabilidades administrativas graves (15 de las Salas Regionales y 3 de la Tercera Sección de la Sala Superior). Pese a que la corrupción es uno de los mayores problemas que percibe la ciudadanía, lo lógico sería que fuera una prioridad de los actores políticos del país, sin embargo, ello no es así, pues el tema político electoral mantiene su atención en otra lucha que no es precisamente por el bien de la nación, sino por el acaparamiento del poder. Ésta es una evidencia de la falta de voluntad política para que la implementación del SNA se lleve a plenitud. Es de dominio público la incapacidad de los Senadores para llegar a acuerdos, lo que prueba de manera fehaciente que los procedimientos para designar funcionarios a través de la Cámara Alta del Congreso de la Unión tampoco han funcionado y, por el contrario, se han vuelto en una traba para el combate a la corrupción. Resulta entonces claro que los legisladores han ponderado los intereses de grupo o individuales sobre los colectivos. Si bien es cierto que se logró la aprobación de las llamadas siete leyes secundarias, no menos cierto es que algunas de ellas requieren ajustes o precisiones en la delimitación de facultades de las autoridades responsables del combate a la corrupción.

A nivel local, la situación es más complicada, pues aun y cuando se aprobó la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, lo cierto es que no se han realizado las reformas necesarias para la debida implementación del Sistema Estatal Anticorrupción. Sigue pendiente la creación de una nueva Ley de Fiscalización Superior de Estado de Aguascalientes que sea acorde a la realidad del SNA. Por otra parte, el día 1° de agosto de 2017 se publicó la aprobación de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, misma que no tienen razón de ser, ya que existe la diversa Ley General de Responsabilidades

Administrativas, que por supremacía de ley está por encima de la primera. Esto obligó a que el Comité de Participación Ciudadana del SNA promoviera un juicio de amparo para que un juez federal obligara a las legislaturas de los estados a derogar este tipo de leyes de responsabilidades administrativas estatales y, en su caso, la emisión de otras disposiciones en la materia que regulan en forma incorrecta los SEA. Por ejemplo, al agregar al Comité Coordinador a los Contralores Municipales diluyendo la participación ciudadana a través de un Comité de Participación Ciudadana con niveles de participación inferiores al 14.78% [un integrante de siete en total].

Otro ejemplo de esta apatía política es la que se relaciona con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (LSEAA), en la que el presidente del Comité Participación Ciudad del Estado estaba obligado a convocar dentro de un plazo de quince días naturales a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción (CCSEA), sin que a la fecha se haya realizado. Esto pone en tela de juicio su actuar y demuestra una falta de interés por cumplir con sus responsabilidades para detonar otra etapa importante en la implementación del SEAA, pues una vez que se instalara el referido Comité Coordinador, correría el plazo de treinta días naturales, previstos por el aludido precepto legal, para que la Secretaría Ejecutiva del SEAA iniciara sus operaciones. Ello implica que para esa fecha ya debería haberse llevado a cabo el procedimiento de selección del secretario técnico por parte de la Junta de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva. Sin embargo, como hemos señalado, pareciera que la implementación del tan anhelado SEAA no fuera una prioridad de la ciudadanía.

La propia ley establece la obligación del Congreso del Estado para asignar año con año el presupuesto suficiente para el ejercicio integral de las atribuciones, objetivos y fines de dicha Secretaría Ejecutiva que debe operar como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Esto no ha sido cumplido, pues del análisis realizado al Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal del año 2018, se advierte que no se contempló la asignación de recursos para tal organismo que es de vital importancia para la operación del SEAA. Éste tiene una doble función: 1) fungir como el órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador a efecto de proveerle la asistencia técnica y de los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, y 2) fungir como integrante de la Comisión Ejecutiva que se forma por éste y el

Comité de Participación Ciudadana, la cual tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones.

En resumen, en el multicitado organismo descentralizado radica parte esencial de la operación de SEAA, sin que a la fecha exista evidencia concreta sobre la voluntad de los actores políticos del estado de impulsar su implementación.

Una muestra irrefutable de esta falta de voluntad política se dio en la sesión ordinaria del día 24 de mayo del año en curso,<sup>20</sup> donde no se logró que dos terceras partes de los diputados de la LXIII Legislatura del Estado aprobaran la iniciativa de reforma de la Constitución del Estado que fortalecería las facultades del Órgano Superior de Fiscalización para realizar auditorías en el ejercicio fiscal en curso, rompiendo con el llamado “principio de anualidad”. Es decir, que hasta que concluía el ejercicio fiscal no podía iniciarse su revisión, luego entonces la propuesta no aprobada era una contribución a la consolidación del SEAA para que se pudiese ejercer la facultad de comprobación *en el año que se cometió* la falta administrativa o el hecho de corrupción, facilitando con ello la investigación tanto como la recolección de pruebas en que se sustenta la misma.

- **Falta de interés ciudadano y académico**

La apatía de la sociedad Aguascalentense y de los miembros de la academia a nivel local para participar de manera activa también se considera como una de las causas que contribuyen a la ineficacia de las autoridades anticorrupción, puesto que no alzan la voz para exigir resultados y presionar a los gobernantes para que realicen los cambios necesarios para lograr la implementación del SEAA. Pues aún y cuando la corrupción se identifica como el segundo de los problemas más importantes que aquejan a la entidad, de acuerdo a la ENCIG 2017 del INEGI, no realizan acciones precisas o señalamientos contundentes para tratar de abatirla. Lo anterior, sin pasar por alto que los resultados de la elección del 1° de julio del 2018, pueden ser considerados como un claro ejemplo del hartazgo de la sociedad ante los altos niveles de corrupción en los partidos políticos “tradicionales” votando la mayoría por uno de reciente creación. Caso contrario ocurre a nivel nacional, donde hay diferentes ONG’s y miembros de la

---

<sup>20</sup> [https://www.youtube.com/embed/?listType=user\\_uploads&list=congresoagsoficial](https://www.youtube.com/embed/?listType=user_uploads&list=congresoagsoficial)

academia que participan activamente en el SNA. Además, buscan hacer vigente en todo momento como exigencia ciudadana los resultados en el combate a la corrupción. Recordemos que la reforma Constitucional al artículo 113 que crea el propio SNA surge ante la presión de estas ONG's y miembros de la academia.

### **Discusión de posibles cursos de acción (empate estratégico)**

El fenómeno de la corrupción es una práctica indebida que podría ser remontada a los orígenes de la propia humanidad, sin embargo en esta sección haremos un breve reseña de sobre la creación o fortalecimiento de las instituciones responsables de abatirla.

#### ***Antecedentes históricos***

El antecedente del organismo encargado del combate a la corrupción más remoto en México se sitúa en la época de la Colonia en el año de 1453, siendo éste el Tribunal Mayor de Cuentas que fue creado por las Cortes Españolas con la finalidad de fiscalizar las cuentas de la Hacienda Real. Con posterioridad, en el año de 1524 surge el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, con la función principal revisar los gastos de las expediciones de Hernán Cortes durante la conquista. Ante el poco control de las cuentas de la Real Hacienda en América, en 1605 se crean los Tribunales de Cuentas de Indias de México, Bogotá y Santa Fe, que se encargaban de vigilar las cuentas y la acuñación de moneda.

Ya en el México Independiente, en la Constitución Política del país de 1824 se estableció la facultad del Congreso General para revisar las cuentas del gobierno, emitiendo el 16 de noviembre del mismo año, el Decreto titulado “Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, que establecía diversas disposiciones “para mejorar la administración y manejo de las caudales de la federación”, creando a la Contaduría Mayor para hacer el examen y glosa de las cuentas que presentaba el Secretario del Despacho de Hacienda, haciendo la precisión de que la Contaduría estaría bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados. En la Constitución Federal de 1857 se prevé la facultad del Congreso para nombrar y remover a los empleados de la Contaduría Mayor. Posteriormente, en la Constitución de 1917 se señala de manera precisa

que de las revisiones que practicara la Contaduría Mayor de Hacienda encontrando irregularidades en el gasto público, se determinarían las responsabilidades correspondientes.

### ***Acciones recientes para enfrentar la problemática de la corrupción***

Dentro de la administración pública federal la dependencia encargada de ejercer como órgano interno de control el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de los servidores públicos de la federación fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (precursora de la Secretaría de la Función Pública) y se creó en el año de 1982 a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid. Ésta tendría a su cargo el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988 con la finalidad de realizar funciones de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de control de responsabilidades de los servidores públicos, teniendo entre otras facultades la de “planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.”

Posteriormente, el día 28 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, surgiendo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la cual de manera esencial mantuvo las mismas atribuciones, pero el cambio se dio con la intención de modernizar y controlar funciones administrativas. De manera paralela, en el año de 1999 se modifica la Carta Magna para crear la Entidad de Fiscalización Superior y el 20 de diciembre de 2000, el Congreso de la Unión aprobó el decreto que crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante la cual se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En el año 2000 llega a la Presidencia de la República Vicente Fox, quien había sido postulado por el Partido Acción Nacional y ofrecía grandes cambios y una auténtica transformación de la administración pública. En materia de corrupción e ineficacia de la gestión pública, creó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006). Ésta establecía los objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos, responsables e indicadores de evaluación para organizar los esfuerzos gubernamentales que permitieran “tanto prevenir como sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad, hacer obligatoria la rendición



de cuentas, así como propiciar la participación activa de la población”. Ello formaba parte del gran proyecto de transformación de la administración pública federal hacia

“... una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, que: a) promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; b) combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; c) rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública; d) fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades; y e) impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.”

Bajo estos principios generales se sustentaría el mismo. Posteriormente, en el año 2003, como parte de este proceso transformador, la SECODAM cambió a la actual Secretaría de la Función Pública. Como es sabido, en efecto hubo importantes cambios, puesto que en ese periodo también se creó el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual sería reemplazado por el hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que también forma parte del SNA. No obstante lo anterior, con motivo de los planes de austeridad y modernización administrativa se pretendía desaparecer a la Secretaría de la Función Pública, sin que se haya aprobado la misma.

Como parte de las primeras acciones de gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, el día 2 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En ella desaparecería la Secretaría de la Función Pública para dar paso a la creación de un órgano autónomo constitucional en materia de anticorrupción (Comisión Nacional Anticorrupción). En el artículo segundo transitorio del mismo Decreto se estableció que “[...] por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones [...]”, por lo que la “extinta” secretaría continuaría en funciones hasta en tanto surgiera el precitado órgano autónomo constitucional en materia de anticorrupción, sin que éste a la fecha haya sido creado, ni lo será, ello ante la aprobación del SNA.

El 27 de mayo del 2015, ante los altos índices de corrupción se publicó una reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para implementar el “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA) y los “Sistemas Estatales Anticorrupción” de la Entidades Federativas. La finalidad era la de coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

El día 18 de julio del 2016 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF), diversos decretos por los que el Congreso de la Unión reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones en materia de combate a la corrupción, expidiendo la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la cual estableció en el artículo segundo transitorio la obligación para que las Legislaturas de los Estados, expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas correspondientes, para la implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción, plazo que feneció el día 19 de julio del 2017. Si bien es cierto que se realizaron algunas reformas y se han expedido algunas Leyes, como la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, no menos cierto es que se incumplió con el plazo límite del 19 de julio del 2017.

En efecto, a nivel federal sigue pendiente la designación por parte del Senado de la República del Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción (Federal), los 18 Magistrados con competencia en responsabilidades administrativas, 15 de las Salas Regionales y 3 de la Tercera Sección Sala Superior. En el ámbito local, no se han realizado diversas reformas que son necesarias para la debida implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, como la creación de la nueva Ley de Fiscalización Superior de Estado de Aguascalientes, por mencionar un ejemplo. A la vez el día 1° de agosto del 2017, se publicó la aprobación de una Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, misma que no tienen razón de ser, ya que existe la diversa Ley General de Responsabilidades Administrativas, que por supremacía de ley está por encima de la primera.

Por otra parte, a nivel internacional la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) determinó que resulta indispensable que México redoble sus esfuerzos y trabaje en una segunda serie de reformas para fortalecer a las instituciones dedicadas a combatir

la corrupción y reforzar el Estado de Derecho, en particular en aumentar la capacidad de gubernamentales a nivel subnacional en esta materia<sup>21</sup>.

En Declaración de México 2007 sobre la independencia de las Entidades Superiores de Fiscalización (ESF), la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) estableció ocho principios básicos para la independencia de las ESF basados en un diseño institucional adecuado. Estos principios son requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público, e inciden de manera directa en el fortalecimiento de las instituciones en esta materia. No debemos pasar inadvertido que la Asamblea General de las Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2011, aprobó la resolución A/66/209, sobre la independencia de las EFS, reconociendo que éstas sólo pueden cumplir sus obligaciones en forma objetiva, y eficiente si gozan de independencia y que estén blindadas de cualquier influencia de terceros.

#### **Fiscalización Superior a nivel Internacional.**

A continuación haremos referencia de manera sustancial a la naturaleza jurídica de algunos de los Órganos de Fiscalización en el plano internacional, en el cual existe una tendencia para que las entidades de Fiscalización Superior sean independientes del Poder Legislativo y del Legislativo, revisando los casos de Francia, Irlanda, República Checa, República Eslovaca, Chile y Colombia.

En Francia el órgano de fiscalización superior, es el “Tribunal de Cuentas” que se encarga de verificar el uso de los fondos públicos y penalizar las infracciones de su uso adecuado, contando con jurisdicción financiera independiente de las autoridades públicas. Además su Constitución se establece que el Tribunal se encuentra “equidistante del Parlamento y el Gobierno”. Sin que pase por alto que el artículo 47-2 de su Constitución prevé que el tribunal asistirá al Parlamento en el control de la acción del Gobierno.<sup>22</sup>

Por lo que hace a Irlanda, la fiscalización superior radica en la “Oficina del Contralor y Auditor General, la cual proporciona seguridad a la Asamblea Irlandesa (Cámara Baja o de Diputados), sobre la manera en que se administraron los fondos públicos, mediante los informes

---

<sup>21</sup> OCDE (2018), Getting it Right: Prioridades estratégicas para México, Éditions OCDE, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264292871-es>

<sup>22</sup> Constitución de la República Francesa <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution>

sobre las auditorías realizadas. La Constitución en el artículo 33, establece que el Contralor y Auditor General no será miembro de ninguna de las Casas de los Nobles<sup>23</sup>.

En cuanto a Chile, el artículo 98 de la Constitución Política de la República, estipula que la Contraloría General de la República, es un organismo autónomo que ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos<sup>24</sup>.

En Colombia, la “Contraloría General de la República” es uno de los órganos autónomos e independientes del Estado, el artículo 267 establece que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría para vigilar la gestión financiera, de gestión y de resultados de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. En cuanto a su naturaleza jurídica la define como es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal<sup>25</sup>.

En la República Checa, se considera que la existencia de un organismo independiente que controle su gestión, es un requisito sine qua non para el buen funcionamiento de un estado democrático moderno, siendo en ese caso, la “Oficina Superior de Auditoría”<sup>26</sup>, la cual es independiente de los tres poderes del estado, ya que desde su perspectiva tal independencia impide, que sus actividades se vean afectadas o influenciadas por cuestiones políticas. En su constitución, el artículo 97 establece que la Oficina Suprema de Auditoría es un cuerpo independiente que realiza el control de la gestión de la propiedad estatal y la ejecución del presupuesto.

En la República Eslovaca, la fiscalización superior del ejercicio de los recursos públicos, control de derechos de propiedad y cuentas por cobrar estatales, radica en la “Oficina Superior de Auditoría”, la cual según el artículo 60 de su Constitución, es un organismo independiente que realiza el control económico con recursos estatales.

De lo anterior podemos advertir que, en diversos países del mundo existe la tendencia de separar a las Entidades de Fiscalización Superior de los Poderes del Estado, otorgándoles independencia y autonomía, la cual no se limita a la llamada “autonomía técnica y de gestión”

---

<sup>23</sup> <http://audgen.gov.ie/ViewDoc.asp?fn=/home.asp>

<sup>24</sup> Constitución Política de la República de Chile.  
[https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_0517.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_0517.pdf)

<sup>25</sup> Constitución Política de Colombia

<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

<sup>26</sup> <https://www.nku.cz/cz/o-nas/postaveni-a-pusobnost/>

como ocurre con la Auditoría Superior de la Federación en nuestro país. Sin que se pase por alto que coexistan ciertos mecanismos como el informe de resultados, que le dan a los Parlamentos o Asambleas injerencia para conocer las conclusiones a que llegan las auditorías o incluso en el proceso de designación de algunos titulares de las entidades de fiscalización, como el caso de Irlanda por mencionar alguno a manera de ejemplo.

***¿Por qué no ha funcionado?***

A nivel nacional, la implementación de los SNA en términos generales ha avanzado con meridiana regularidad, con la salvedad de que, a la fecha, el Senado no ha realizado la designación del Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción ni de los 18 magistrados competentes para conocer de los procedimientos sancionadores por faltas administrativas graves. Debiendo precisar además, como señalamos con anterioridad, que no se encontró evidencia de que el Comité Coordinador del SNA haya convocado a reuniones con los miembros de los Sistemas Estatales o, en su caso, con los gobernadores de las entidades federativas, sus tesoreros o secretarios de finanzas y los presidentes de las legislaturas. Ello con el fin de concientizarlos sobre la importancia de impulsar y realizar una auténtica armonización legislativa, así como sobre la importancia de la asignación de presupuesto a las instancias correspondientes para efectos de llevar a cabo la implementación, además de que están obligados por la ley de la materia.

En el ámbito local, la implementación del SEAA no es mucho mejor, aún existen muchos retos, entre ellos el relativo a la armonización legislativa. Habiendo utilizado el método de análisis comparativo, se sostiene la hipótesis de que en Aguascalientes la Legislatura, incumplió la obligación de realizar todas las adecuaciones normativas a más tardar el 19 de julio del 2017, pues sólo se hizo de manera parcial y con determinadas peculiaridades como se demuestra a continuación.

Si bien es cierto la Constitución del Estado de Aguascalientes se modificó el 5 de septiembre del 2016, contemplando al SEAA y asignando atribuciones, no menos cierto es que prevé en el tercer párrafo del artículo 82 que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por el Órgano Superior de Fiscalización (OSFAGS) y por los respectivos órganos internos de control (OIC), cuando sólo debe ser atribución del primero, ya que es una de las principales innovaciones que las faltas administrativas graves sean investigadas y

substanciadas por una entidad de fiscalización externa ajena al ente revisado, como lo es el OSFAGS.

El 8 de mayo de 2017 se publicó la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Aguascalientes (LSEAA), la cual de manera general se armoniza a la LGSNA. De manera específica, el artículo 10 de la primera contraviene la segunda, pues en la integración del Comité Coordinador, toda vez que contempló a “Un representante del Instituto de Transparencia del Estado”, debiendo ser el Presidente de dicho instituto, de igual manera en forma indebida adicionó como miembros, a los titulares de las Contralorías Municipales, llevándolo a 18 integrantes, cuando en el nacional está limitado a 7, situación que como habíamos mencionado, actualmente es objeto de un juicio de amparo promovido por el Comité de Participación Ciudadana del SNA. Asimismo, se agregó en la precitada ley local un Título Sexto relativo a “La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción”, cuando ello debió realizarse en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

Posteriormente, el 22 de mayo del 2017, se publicó la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, contemplando a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, sin embargo, a la fecha no se ha reformado Reglamento a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

Con posterioridad, el día 1° de agosto del 2017 se publicó la aprobación de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, misma que no tiene razón de existir, puesto que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya contemplaba los procedimientos y las faltas administrativas a sancionar, misma que resulta obligatoria para los tres niveles de gobierno, situación que también es materia del juicio de otro juicio amparo promovido por el Comité de Participación Ciudadana del SNA, para obligar a los integrantes de la Legislatura a abrogar la aludida Ley local de responsabilidades.

A su vez, el día 16 de octubre del 2017 el Gobernador del Estado publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (Hoy Contraloría del Estado), asignando facultades a las áreas investigadora y substanciadora, para conocer de faltas administrativas graves, que sólo deben ser competencia del Órgano Superior de Fiscalización, para que una Secretaría del propio Gobierno del Estado sólo tenga atribuciones sobre faltas administrativas no graves, ya que la finalidad del SNA es que las graves, sean

investigadas por una entidad de fiscalización externa ajena al ente revisado, como lo es el OSFAGS.

No se pasa por alto que, una de las partes de mayor importancia en la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, es el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, sin que se haya realizado la reforma a la Ley de Fiscalización Superior de Estado de Aguascalientes, ni a su Reglamento Interior, cuando es la dependencia homologa a la Auditoría Superior de la Federación, que derivado de las revisiones que se realizan al ejercicio del gasto público por parte del Gobierno del Estado y los 11 Municipios, se detectan irregularidades que en el caso de las faltas administrativas graves, ahora se deben asignar facultades de investigación, para que los Magistrados de la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado impongan las sanciones, ya que con anterioridad se auditaba al ente fiscalizador y el mismo a través de su propia contraloría sancionaba, lo cual casi nunca acontecía.

En cuanto a la integración del Comité de Participación Ciudadana del SEAA, mediante el Juicio de Amparo número 233/2018, que se tramita ante el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado, se impugnó el dictamen de designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, ya que se cuestionó el proceso de su integración, argumentando que algunos de sus miembros tienen vínculos con partidos políticos, así como irregularidades y opacidad en el procedimiento de selección de los mismos. De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, (LSEAA), el Presidente del Comité de Participación Ciudadana Estatal estaba obligado a convocar dentro de un plazo de quince días naturales a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción (CCSEA), sin que a la fecha se haya realizado, lo que pone en tela de juicio su actuar y falta de interés de cumplir con sus responsabilidades. Para que una vez instalado el referido Comité Coordinador, corriera el plazo de treinta días naturales previsto por el referido precepto legal para que la Secretaría Ejecutiva iniciar sus operaciones.

Como se ha expuesto, resulta de suma importancia que las diversas leyes del Estado de Aguascalientes se reformen, a efecto de fortalecer el diseño institucional de las autoridades que intervienen en las diversas etapas del SEAA, cuenten con el marco jurídico local que les otorgue las atribuciones necesarias para ejecutar los procedimientos y funciones de su competencia, pues

como se ha expuesto estamos a punto de cumplir un año que se venció el plazo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin que se vislumbren intenciones del Congreso del Estado y del Ejecutivo Estatal de impulsar la implementación del SEAA, surgiendo una interrogante que dejaremos a consideración del lector ¿Existirá alguna razón por la cual no quieren o no les convenga a los Diputados o al Gobernador implementar el Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes? Usted podrá llegar a su propia conclusión.

### **Propuesta de solución**

Las secciones previas documentaron el Árbol de Problemas del Anexo 2 identificando las diferentes causas y efectos entorno a la problemática. A continuación se busca definir los objetivos y metas que nos permitan guiar en el análisis e identificación de soluciones a esta problemática (ver *Árbol de objetivos* en Anexo 3).

El análisis realizado hasta este momento permite comprender que el combate al problema de la corrupción debe ser un esfuerzo realizado desde múltiples frentes y con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo con el fin de lograr los macro-objetivos que las entidades federativas y el país requieren, tales como: abatir la impunidad, bajar los altos índices de corrupción, eficientar el uso y destino de los recursos públicos del Estado, contribuir a mejorar la economía y el desarrollo nacional, recuperar la confianza ciudadana en las instituciones de la administración pública, y fortalecer y garantizar el estado de Derecho.

De manera puntual, la propuesta de intervención que se plantea y que será detallada de manera específica a continuación consistirá en impulsar una serie reformas al marco jurídico de cualquier SEA y, en particular, del SEAA para el fortalecimiento del diseño institucional de las dependencias encargadas de combatir la corrupción, dotándolas de autonomía plena, es decir cambiar su naturaleza jurídica a la de Órganos Constitucionales Autónomos, con estructura orgánica y presupuesto garantizado por ley, estableciendo procesos para la designación de sus titulares que sean abiertos a cualquier interesado que acredite experiencia y capacidad, sin conflicto de intereses, y con inamovilidad en el cargo, que les permita actuar con imparcialidad.



❖ **Objetivo general:**

*Lograr la eficacia de las autoridades del Sistema Estatal Anticorrupción en Aguascalientes, para la detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.*

Esto porque en la medida en que las instituciones anticorrupción cuenten con un marco jurídico que fortalezca su diseño institucional (que las crea, las regula y las dota de atribuciones) éstas lograrán que sus investigaciones y procedimientos se encuentren ajustados a las disposiciones legales vigentes, por lo que, aunque puedan ser impugnadas, culminarán con resoluciones sancionadoras firmes que, a su vez, ayudarán a la consecución de los objetivos específicos que se enuncian a continuación.

❖ **Objetivos Específicos:**

1. Homologar los marcos jurídicos del Sistema Nacional Anticorrupción federal y estatal.
2. Impulsar reformas que doten de mayor peso a las responsabilidades del combate a la corrupción frente a la “voluntad política” de los actores.
3. Impulsar modificaciones específicas que fortalezcan el diseño institucional o marco normativo de los sistemas estatales.
4. Promover reformas que otorguen autonomía plena a los organismos de fiscalización.
5. Generar un esquema de acompañamiento de las instancias fiscalizadoras con las autoridades del ejecutivo, legislativo y judicial en el desempeño de sus funciones.
6. Establecer un procedimiento abierto a cualquier interesado que cumpla los requisitos para ser titular.

**Desarrollo de la propuesta de intervención**

Para lograr el objetivo central es necesario que la alternativa de intervención ataque las distintas causas del problema. Es por ello que nuestra propuesta consiste en impulsar a través de ONG´s y miembros de la academia una serie de reformas al marco jurídico actual del SNA y de los SEA. En todo esto es de suma importancia la voluntad política de los Gobernadores y los

integrantes de los Congresos. De igual manera, en el caso de Aguascalientes resulta importante que se involucre al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado, a la Contraloría del Estado, a la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado, al Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado y al Comité de Participación Ciudadana, todos estos como integrantes del Comité Coordinador; a las contralorías municipales como órganos de control interno y a los jueces de control para la imposición de penas por la comisión de delitos, y a todos los servidores públicos que formen parte de la administración pública, lo que permitirá lograr los objetivos fijados. De alcanzar lo anterior, estaríamos en condiciones de mejorar la situación del problema público.

Una de las reformas, y tal vez la más importante, que tendría que impulsarse en primer término es la relativa a la modificación de los artículos 74 fracción II y VI; 79; 116 fracción I; y 122 fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para *dotar de “autonomía constitucional plena”* a las Entidades de Fiscalización Superior, tanto de la Federación, como de las Entidades Federativas. Es decir, no basta con la llamada autonomía técnica y de gestión, la realidad en México implica blindarles el carácter de Órganos Constitucionales Autónomos que les dé autentica independencia, para que no queden subordinados a injerencias políticas del Legislativo o del Ejecutivo. La revisión de la cuenta pública por parte del Poder Legislativo, en su carácter de representantes de la voluntad popular, así como la justificación de “pesos y contrapesos” respecto al Poder Ejecutivo, ha quedado en el pasado, pues éstos atienden a los intereses de su grupo político más que al interés colectivo. No existe evidencia de que las votaciones que se realicen en alguna ocasión sean consensadas con los ciudadanos de sus correspondientes distritos. Son más las ocasiones en que, a pesar de la voz generalizada en medios de comunicación de ONG’s o miembros de la academia manifestándose en algún sentido respecto de alguna reforma, los legisladores terminan haciéndolo conforme a la línea y acuerdos de sus partidos políticos (Ejemplo: Ley de Seguridad Interior).

En cuanto al equilibrio de poderes, existen mecanismos que permiten se siga dando el mismo, pues la mayoría de los órganos u organismos autónomos rinden informes anuales de sus actividades al Poder Legislativo, y no solo a éstos, sino a toda la ciudadanía atendiendo a los principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Sostener lo contrario

sólo obedecería a intereses mezquinos de control y poder político. ***La reforma sobre la autonomía plena abarcaría desde su independencia absoluta de los tres poderes y liberar las designaciones de la intervención del Poder Legislativo***, pues como está demostrado con el caso del Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción (Federal), puede ser tomado como botón político, sujeto de concertaciones entre los partidos, o a conveniencia de sus intereses de grupo, negociaciones y reparto de “cuotas y cuates”. Peor aún, puede dejar entrampados los procedimientos de selección, como ocurre en la especie: “que la corrupción espere, pues estamos en proceso electoral”.

***Establecer en la Ley del SNA que el procedimiento de funcionarios anticorrupción debe ser abierto a cualquier interesado que cumpla con los requisitos de experiencia y perfil profesional, y que se encuentre ajeno a cualquier vínculo partidista.*** Que las entrevistas y sesiones de análisis y deliberación de cada uno de los candidatos sean públicas y transmitidas en vivo vía internet, donde se expongan las razones y motivos de su selección o exclusión, a través del Comité Coordinador, pero ciudadanizado. Para tal efecto, a éste se tendrían que sumar sólo para estos procedimientos al menos a 4 miembros de la Comisión de Selección del SNA, para aumentar el porcentaje de la participación ciudadana, de 14.28 a un 45.45%. Actualmente, en un Comité Coordinador que se integra de 7, 1 es ciudadano (participación ciudadana del 14.28%), llevándolo a 11 miembros, de los cuales 5 serían ciudadanos que gozan de honorabilidad, honradez y probidad comprobada (participación ciudadana del 45.45%). En el caso de los estados, la reforma implicaría que fuera la Comisión de Selección del SNA la que eligiera a los miembros del Comité de Participación Ciudadana del SEAA, pues como se ha demostrado, al intervenir el Congreso el Procedimiento se vio viciado de origen. Para qué experimentar con 32 Comisiones de Selección, cuando ya se tiene una en funciones y que lo hace bastante bien. Tal vez la mayoría de las Comisiones de Selección (Locales) ya fueron integradas y que muchas ya determinaron los miembros de los Comités de Participación Ciudadana (locales). Aquí la interrogante es: ¿las comisiones de selección y, a su vez, sus seleccionados, en verdad fueron elegidos sobre auténticos perfiles ciudadanos ajenos a presiones e intereses políticos?

A nivel local, se tendría que ***reformular el artículo 27 fracción V, 27 A, 27 B, 27 C de la Constitución del estado para armonizarla con la general, sobre la naturaleza de la EFS***, para

fortalecerla con autonomía plena y que garantice la independencia de intereses políticos y erradicar la subordinación jerárquica del Poder Legislativo, ya sea de hecho o de derecho.

De igual manera *se retomaría la propuesta del Comité Coordinador “Ciudadanizado”, que designe a estos funcionarios anticorrupción*, incluyendo en este esquema al titular de la EFS, Fiscalía y titulares de los Órganos Internos de Control del Estado y de los Municipios. Tanto en la Constitución General como en la Local, *en cuanto a la permanencia en el cargo, se contemplaría la designación por un periodo de tiempo que contribuya a la seguridad y permanencia*. Sólo se agregaría a la Local la parte relativa a su “reelección”, pues indebidamente los legisladores locales omitieron esa parte que la Carta Magna sí contempla, “y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez”.

Dentro de estas disposiciones constitucionales, *se considera una parte sobre las funciones y procedimiento de revisión de la cuenta pública, plazos generales para hacerlo*, periodos sujetos a revisión, términos del informe de resultados, a quien y cuando se entrega, etcétera, que también serían modificados, rompiendo el principio de anualidad, para revisar hechos o situaciones específicas, no obstante que no haya concluido el ejercicio fiscal, que el informe de resultados sea público, con una versión sencilla y clara, sin tecnicismos, ni terminología legal compleja, para facilitar la comprensión de los ciudadanos que no son expertos en materia, pero que tienen derecho a la rendición de cuentas y acceso a la información.

Finalmente, también se incluiría una *disposición relativa al presupuesto que se deba asignar a las EFS, estableciendo un porcentaje mínimo o “equis número al millar”* del total del presupuesto asignado a la Federación, estados y municipios, para que se garantice la infraestructura organizacional y personal necesarios para una adecuada fiscalización, incluyendo además de las EFS, a los Órganos Internos de Control Federales, Estatales y Municipales, y a las Fiscalías Especializadas en el Combate a la Corrupción.

### ***Efectos positivos de la implementación de estas propuestas***

Uno de los efectos de la ineficacia de las autoridades del SEAA es la impunidad. Por ello se propone un cambio a través del incremento del número de sanciones firmes que se imponga a los servidores públicos que cometan faltas administrativas graves y no graves. El incremento de sanciones administrativas y penales representará una señal a la sociedad y a los infractores a

meditar sobre las consecuencias de posibles actos de corrupción que ahora sí tendrán consecuencias en el desempeño de sus funciones como servidores públicos.

Una vez que sea del conocimiento público que las resoluciones que impongan sanciones por la comisión de actos de corrupción, y que a pesar de ser impugnadas ante las instancias correspondientes, éstas se encuentren firmes y se ejecuten las mismas, se desincentivarán de manera considerable las violaciones a la normatividad y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajarán los niveles de corrupción. Esto debido a que al enfrentarse a una investigación realizada por una autoridad que es eficaz en sus actuaciones, no existirán deficiencias en los procedimientos que les den la posibilidad de escapar de la acción de la justicia y el peso de la ley.

Al encontrarse ante la posibilidad real de ser sancionados, las actuaciones de los servidores públicos se ajustarán a la normatividad vigente, mejorando considerablemente la prestación de los servicios públicos. No habrá necesidad, justificación o posibilidad de que ciudadanos o empresas busquen atajos y hagan ofrecimientos económicos indebidos o, en su caso, que sean cómplices de actos y simulaciones para desviar los recursos públicos, o bien, elevando de manera injustificada los precios del mercado con la finalidad de cumplir con cuotas, “moches”, “porcentajes” o comisiones indebidas, propiciando la ineficiencia en el gasto público.

De esta manera, un gobierno que ejerce los recursos de manera eficiente genera ahorros o economías que pueden ser destinados a otros programas, pues es sabido que la demanda de servicios públicos siempre superará la capacidad del Estado para solventar las mismas. De ahí radica la importancia de maximizar el ejercicio y cuidado de los recursos públicos, estimulando el mercado mediante la demanda de bienes y servicios de manera imparcial, generando flujo de efectivo y, por lo tanto, mejoras en la economía y desarrollo del país.

Respeto a las disposiciones legales por parte de los servidores públicos, así como al conocimiento de que el Estado puede hacer uso de sus facultades coercitivas para la aplicación de la ley en forma justa e imparcial, la ciudadanía volverá a confiar en las instituciones y sus gobernantes, lo que de manera directa incidirá en un Estado de Derecho pleno y vigente.

## Discusión y límites

Como hemos señalado, la propuesta consiste en impulsar una reforma Constitucional –lo cual no es una tarea sencilla–. Sin embargo, la realizada en mayo de 2015, por la que se crea el SNA, es una prueba de que trabajando en conjunto los miembros de la academia y las ONG's, sí es posible realizarlo.

La principal limitante es la falta de voluntad política de los miembros del Congreso de la Unión. Sin embargo, las próximas elecciones del 1° de julio de 2018 pueden ser un detonante para fortalecer las instituciones del SNA, pues todo pareciera indicar que ante el hartazgo social por la manera en que se ha conducido al país en las últimas décadas tanto por el PRI como por el PAN, así como por los múltiples escándalos de corrupción, habrá un cambio de gobierno a una tercera alternativa que, aunque no pudiera ser la mejor para muchos, para una mayoría significa la manera de manifestar su inconformidad con el régimen actual, lo que podría facilitar el impulso de la reforma que se plantea.

En lo que respecta a la reforma a la legislación local, proponemos que se impulse mediante una iniciativa ciudadana prevista en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, que tiene dos limitantes: 1) que el artículo 60 de la precitada Ley restringe la materia constitucional, la presupuestal, la legislación orgánica del Poder Ejecutivo, del Legislativo y la correspondiente Municipal, y 2) que aun y cuando se reúnan los requisitos para su presentación, depende de los diputados su aprobación.

Una de las ventajas del impulso que puede tener una reforma en materia anticorrupción es que ha sido una promesa de campaña de todos los candidatos a la Presidencia de la República y el próximo cambio de Ejecutivo Federal, así como de los integrantes del próxima Legislatura Federal. En efecto, en ese espacio se da posibilidad de colocar el tema en la “agenda”, pues estarían convergiendo las corrientes necesarias que abren “la ventana” como señala John W. Kingdon (1984), para que el tema sea objeto del análisis y discusión oficial.

Un caso de éxito fue el de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, que después de investigar diversas redes de corrupción culminó con la renuncia del entonces presidente Otto Pérez Molina. Esto ha llevado a muchos en México a analizar y a otros a exigir que se forme una “Comisión Internacional Contra la Impunidad en México”. Del lado contrario hay quienes señalan que las condiciones de México y Guatemala son muy diferentes; sin

embargo, de acuerdo al Índice sobre la Percepción de la Corrupción 2017 de Transparencia Internacional, las realidades no son tan distintas, pues México obtuvo una puntuación de 29 mientras que Guatemala obtuvo 28. No obstante que, en efecto, hay un sinnúmero de diferencias entre los dos países, no podemos negar que la percepción del fenómeno es prácticamente la misma.

Para materializar la propuesta, el presente artículo podría ser presentado ante diversos académicos y miembros de las ONG's tales como la Red por la Rendición de Cuentas, Mexicanos contra la Impunidad y la Corrupción, Transparencia Mexicana, Instituto Mexicano para la Competitividad, México Evalúa, por mencionar algunas, para buscar el apoyo de las mismas y trabajar de manera conjunta en una propuesta de reforma que en su momento pudiera ser llevada ante el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Coordinador del SNA y, finalmente, ante los legisladores federales.

Uno de los principales retos a los que nos enfrentamos es el político, aunque no es un fenómeno exclusivo de México. En cualquier parte del mundo las autoridades anticorrupción al cumplir de manera eficaz sus metas y objetivos afectarán intereses o podrían poner en peligro a poderosos funcionarios, por lo que harán lo necesario para evitar reformas que fortalezcan el diseño institucional, o bien, intentarán moldearlos a su conveniencia, creando órganos débiles y dependientes.

Como se ha expuesto, no será sencillo, pero como señala John W. Kingdon, debe ser presentado y persistir, es decir, estar a la espera de que se presente la oportunidad y se abra la ventana para que cuando el tema esté en la agenda, la propuesta sea objeto de análisis de los actores políticos para tratar de que se transforme en una política pública para el fortalecimiento del SNA. Precisamente, el día 01 de junio de 2018 el Parlamento Español destituyó a su presidente Mariano Rajoy por estar relacionado con actos de corrupción. Por el contrario, en México, lejos de investigar y sancionar, se destituye a una funcionaria de la ASF que contribuyó a describir actos de corrupción en la Secretaría de Desarrollo Social, lo que es una oportunidad para colocar el tema en la agenda nacional.

## Conclusión

La corrupción, como uno de los efectos de la ineficacia de las autoridades del SNA y del SEAA, es uno de los principales problemas que preocupan a la ciudadanía y, por tanto, una prioridad nacional.

Prueba de ello es que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018 aborda el tema en una de las 5 Metas Nacionales (1. Un México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población), la cual busca *fortalecer las instituciones*, la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, y el *combate a la corrupción* y el fomento de una *mayor rendición de cuentas*, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. En el mismo objetivo se estableció la Estrategia 1.4.3: Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.

Es así que este documento ofrece una propuesta que contribuye a resolver la problemática que hemos planteado, así como las metas y estrategias del PND, por lo que los actores políticos deberían ver con beneplácito y aceptación la misma.

Partiendo de que el problema central radica en la *ineficacia de las distintas autoridades del SNA y del SEAA para sancionar de manera efectiva a los responsables de faltas administrativas y hechos de corrupción*, hemos encontrado que ello incentiva la impunidad y la corrupción, propiciando el desvío de recursos, lo que mina la competitividad y desarrollo económico del país; que *las principales causas de este problema radican en la debilidad del diseño institucional con sus diversos componentes*, en la prevalencia de los intereses de grupo sobre los colectivos, en la captura de los cargos públicos para amigos y familiares, entre otras; mismas que serían atendidas con la propuesta que se plantea. Por ende, incidirán de manera directa en el cumplimiento de nuestros objetivos específicos y objetivo principal.

Nuestra propuesta se centra en impulsar una iniciativa de reforma al SNA y los SEA que considere los siguientes elementos que *fortalecerán el diseño institucional* y, por lo tanto, la eficacia de las autoridades anticorrupción:

1. Otorgar la calidad de Órgano Constitucional Autónomo a la ASF y a las EFS, otorgándoles verdadera independencia e imparcialidad en su actuación.



2. Designación de los Fiscales, de los titulares de los OIC's y de los Secretarios Ejecutivos, a través del Comité Coordinador "Ciudadanizado"<sup>27</sup>, es decir, con la participación adicional de 4 miembros de la Comisión de Selección<sup>28</sup>, blindando el proceso de injerencias políticas e intereses de grupo.
3. Porcentaje mínimo que garantice por ley una asignación de recursos del presupuesto de egresos, fortaleciendo la estructura organizacional y capacidad de fiscalización.
4. Versión pública anual de los Informes de Resultados, con lenguaje claro y sencillo para la fácil comprensión de la ciudadanía.

Es importante hacer notar que la propuesta será efectiva siempre y cuando exista la participación activa, tajante y determinante de los miembros de la academia y de las ONGs para presionar a los actores políticos de todo el país para su materialización. Recordemos que si se deja sólo en manos de los servidores públicos que serán el objetivo del SNA y de los SEA, difícilmente se logrará. Sabemos que aquellos que tienen de qué preocuparse o para quienes la lucha contra la corrupción es adversa a sus intereses, serán los primeros en oponerse y que tratarán de boicotearla argumentando que con lo que existe a la fecha es suficiente, aun y cuando en los hechos se demuestra lo contrario.

No pasamos por alto el hecho de que, como todas las alternativas de solución a un problema público, para que tenga un mayor impacto debe ser acompañada de otras estrategias o acciones que no serán objeto de este documento, por lo que sólo mencionaremos algunas de ellas, como la relativa a la prevención. Es muy importante concientizar a la ciudadanía de que la corrupción no sólo es parte de los funcionarios públicos, sino que casi siempre hay coparticipación de la empresa o la persona que busca obtener un beneficio indebido. Otra podría

---

<sup>27</sup> Auditor Superior de la Federación, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, Secretaria de la Función Pública, Magistrado/a Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Comisionado/a Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información, representante del Consejo de la Judicatura Federal, Presidente del Comité de Participación Ciudadana, más 4 miembros de la Comisión de Selección.

<sup>28</sup> Comisión de Selección del SNA: JOSÉ LUIS CABALLERO, Director del Departamento de Derecho en la Universidad Iberoamericana, CYNTHIA PATRICIA CANTERO, Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, ANTONIO CARLOS GÓMEZ, Socio del despacho RSM México y presidente de la Asociación Interamericana de Contabilidad, EDNA JAIME, Directora General de México Evalúa A.C., SERGIO LÓPEZ AYLLÓN, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), MARÍA ELENA MORERA, Fundadora y presidenta de Causa en Común A.C., JUAN E. PARDINAS, Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), VIRIDIANA RÍOS, Investigadora del Wilson Center en Washington, D.C. y PEDRO SALAZAR, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ser el establecimiento de mecanismos tecnológicos de denuncia que sean ágiles y anónimos en un registro único de quejas y denuncias controlado y vigilado por el Comité de Participación Ciudadana para que las autoridades den puntual seguimiento a la investigación correspondiente.

De lograr la intervención como la expuesta con antelación, se estaría dando un gran paso en el fortalecimiento de las instituciones anticorrupción, propiciando su eficacia en la investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, para así comenzar a reducir los niveles de impunidad y corrupción, generando un uso y destino de los recursos públicos con mayor eficiencia, recuperar la confianza ciudadana y, finalmente, contribuir a mejorar la economía y desarrollo nacional con la garantía del Estado de Derecho.

## Bibliografía

- ✚ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente 2018. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- ✚ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917. Disponible en <http://www.bicentenario.gob.mx/PDF/MemoriaPolitica/1917COF.pdf>
- ✚ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1857. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>
- ✚ Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, los domingos 9, 16 y 23 de septiembre de 1917.
- ✚ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- ✚ LSEAA “Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes”. Disponible en <http://www.poderjudicialags.gob.mx/images/Archivos/PDF/Estatales/Ley%20del%20Sistema%20Estatal%20Anticorrupci%C3%B3n%20de%20Ags%20-%20copia.pdf>
- ✚ Ley General de Responsabilidades Administrativas. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- ✚ Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Publicada en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 01 de agosto de 2017. Disponible en <http://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-124.pdf>
- ✚ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>
- ✚ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 15 de agosto de 1993, última reforma publicada POE 16-04-2018. Disponible en <http://www.poderjudicialags.gob.mx/images/Archivos/PDF/Estatales/Ley%20Org%20PJ.pdf>
- ✚ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, última reforma publicada DOF 18-07-2016. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lopgr.htm>
- ✚ Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el 05 de octubre de 2015. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Aguascalientes/wo106877.pdf>
- ✚ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 24-04-2018. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- ✚ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el viernes 27 de octubre de 2017.

<http://www.aguascalientes.gob.mx/SEGUOT/catastro/leyes/LeyOrganicadelaAdministracionPublicadelEstadodeAguascalientes.pdf>

- ✚ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- ✚ LFSEA. Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el lunes 21 de noviembre de 2011. Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial: 3 de Julio de 2017.
- ✚ Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el 05 de octubre de 2015.  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Aguascalientes/wo106877.pdf>
- ✚ Reglamento Interior del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el lunes 16 de enero de 2012. Última reforma publicada en el Periódico Oficial: 23 de Marzo de 2015.
- ✚ Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2018, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre del 2017.
- ✚ Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. (2001) Publicada en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el lunes 26 de noviembre de 2001.
- ✚ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, del Instituto Nacional de Estadística y de Geografía (INEGI), publicados el 22 de marzo del 2018.
- ✚ OCDE (2018), Getting it Right: Prioridades estratégicas para México, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292871-es>
- ✚ “Declaración de México” de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) en el congreso celebrado en nuestro país en 2007.
- ✚ Auditorías Superiores Locales en México: Análisis de su normatividad, prácticas y transparencia. Aimée Figueroa, Alejandra Palacios, U.de G. CUCEA, IMCO, Miguel Ángel Porrua. 2015
- ✚ Comparativo institucional de las entidades de fiscalización en Centroamérica y el Caribe, Purón Gabriel, El Cotidiano No. 198, 2016
- ✚ Yalú Gutiérrez Mendoza, M. (2016). Los desafíos en el diseño e implementación de políticas institucionales de integridad. El Cotidiano, [en línea] (198), pp.65-70. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32546809009>
- ✚ Declaratoria de París 2005. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- ✚ Declaración de Zacatecas 2009. Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y control Gubernamental (ASOFIS), Disponible en: <http://www.auditoriadurango.gob.mx/Documentos/DeclaracionZacatecas.PDF>
- ✚ Figueroa, Aimée. Reflexiones sobre la Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superior Locales. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/12.pdf>

- ✚ Declaración de México 2007, <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-10-the-mexico-declaration-on-sai-independence.html>
- ✚ Demandas de Amparos en contra de los SEA <http://cpc.org.mx/2017/08/11/amparos-sistemas-locales-anticorrupcion-y-leyes-locales-de-responsabilidades-administrativas/>
- ✚ <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf>
- ✚ La Institución y sus Antecedentes, Tribunal de Cuentas España. Disponible en: <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/LA-INSTITUCION-Y-SUS-ANTECEDENTES.pdf>
- ✚ Decreto. Arreglo de la administración de la hacienda pública. Noviembre 16 de 1824. [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824\\_121/Decreto\\_Arreglo\\_de\\_la\\_administracion\\_de\\_la\\_hacienda\\_publica.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Arreglo_de_la_administracion_de_la_hacienda_publica.shtml)
- ✚ [https://www.asf.gob.mx/uploads/78\\_Estudios\\_sobre\\_la\\_percepcion\\_de\\_la\\_ASF/080310ATT90807.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/080310ATT90807.pdf)
- ✚ López Ayllón, Sergio – Merino, Mauricio. 2009. La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>
- ✚ Restrepo Medina, M. A. y Purón Cid, G. (2014). Diseño institucional de las entidades de fiscalización superior de América Latina, Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2014.
- ✚ Merino, Mauricio. 2009 “Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.” Disponible en [https://www.asf.gob.mx/uploads/78\\_Estudios\\_sobre\\_la\\_percepcion\\_de\\_la\\_ASF/080310ATT90807.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/080310ATT90807.pdf)
- ✚ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002)
- ✚ Origen y evolución de la contaduría mayor de hacienda en México. Disponible en [http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/07\\_PF460\\_Contadur\\_a\\_Mayor.pdf](http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/07_PF460_Contadur_a_Mayor.pdf)
- ✚ Sánchez, J. La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. Espacios Públicos. 12 (24): 8-31, 2009. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611167002>
- ✚ Pardo, M. (2015). La Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón: entre la Austeridad y la Reforma. Foro Internacional, LV(1), pp.83-115. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59944852004>
- ✚ John W. Kingdon, “Agendas, Alternatives, and Public Policies” <http://orion.cide.edu:2101/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-18?rskey=vMftkJ&result=1>
- ✚ Índice de Percepción de la Corrupción 2017, publicado por Transparencia Internacional. [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)
- ✚ Sergio Aguayo, Vuelta en U México, Taurus, 2010 pp. 137-162.

## **Anexos**

### ✓ Anexo 1. Diseño de investigación

En el presente trabajo se utilizó la metodología del marco lógico, para determinar las causas y efectos del problema público de mérito, utilizando el árbol de problemas y el árbol de objetivos para tener una representación gráfica de las principales causas y efectos que inciden en el mismo, determinando la cadena causal entre estos, para que los cambios que pudiese generar la intervención propuesta sean atribuibles a ésta.

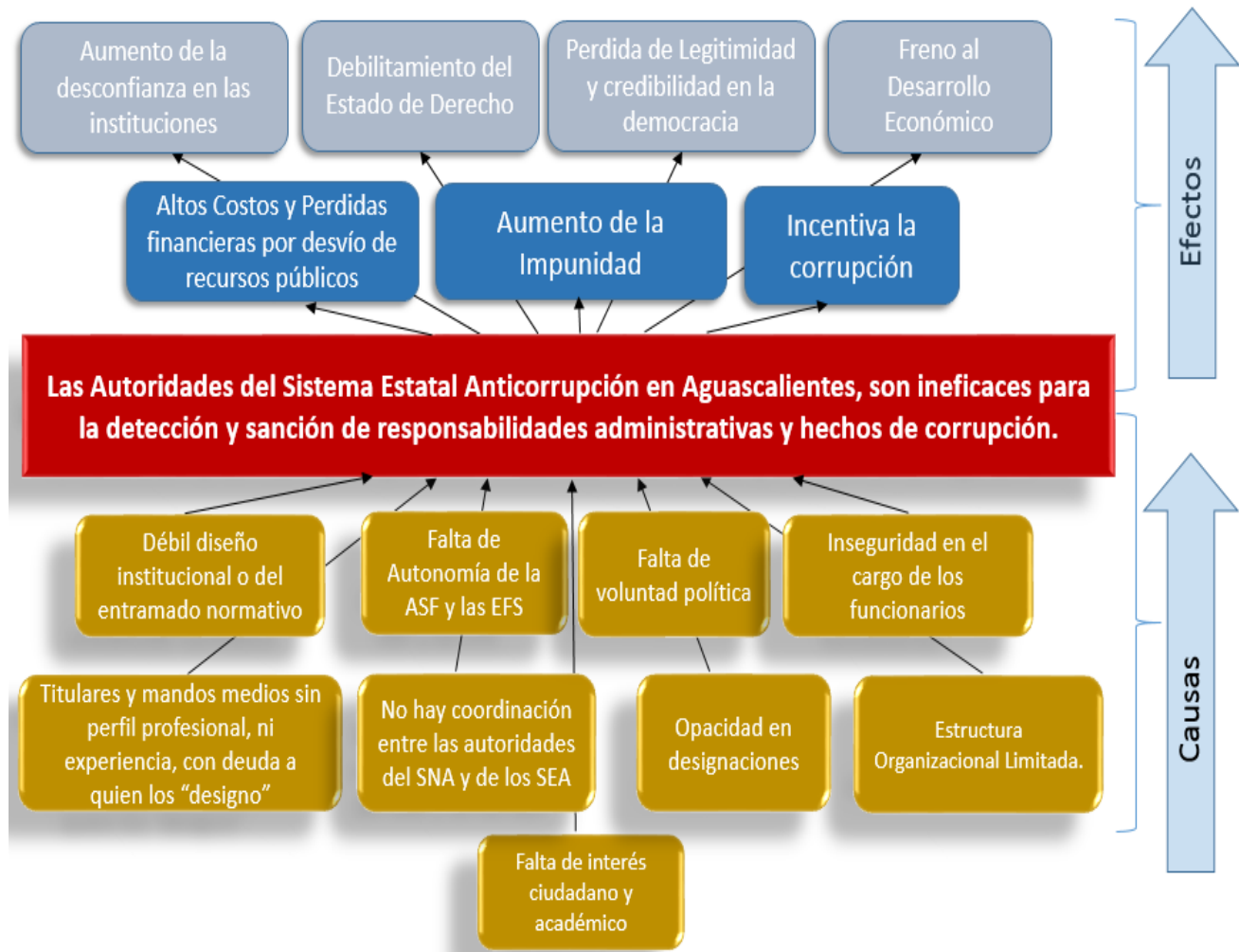
A través del método de análisis comparativo, se revisó la literatura sobre el diseño institucional de las autoridades anticorrupción.

Mediante el análisis de documentación se estudió el marco constitucional y jurídico de la Legislación Estatal al SNA, para comprobar falta de armonización del SEAA.

Para demostrar las debilidades del Diseño Institucional que genera la ineficacia de las autoridades involucradas en la investigación y sanción de hechos de corrupción, se realizó el estudio tomando como referencia las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) que contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

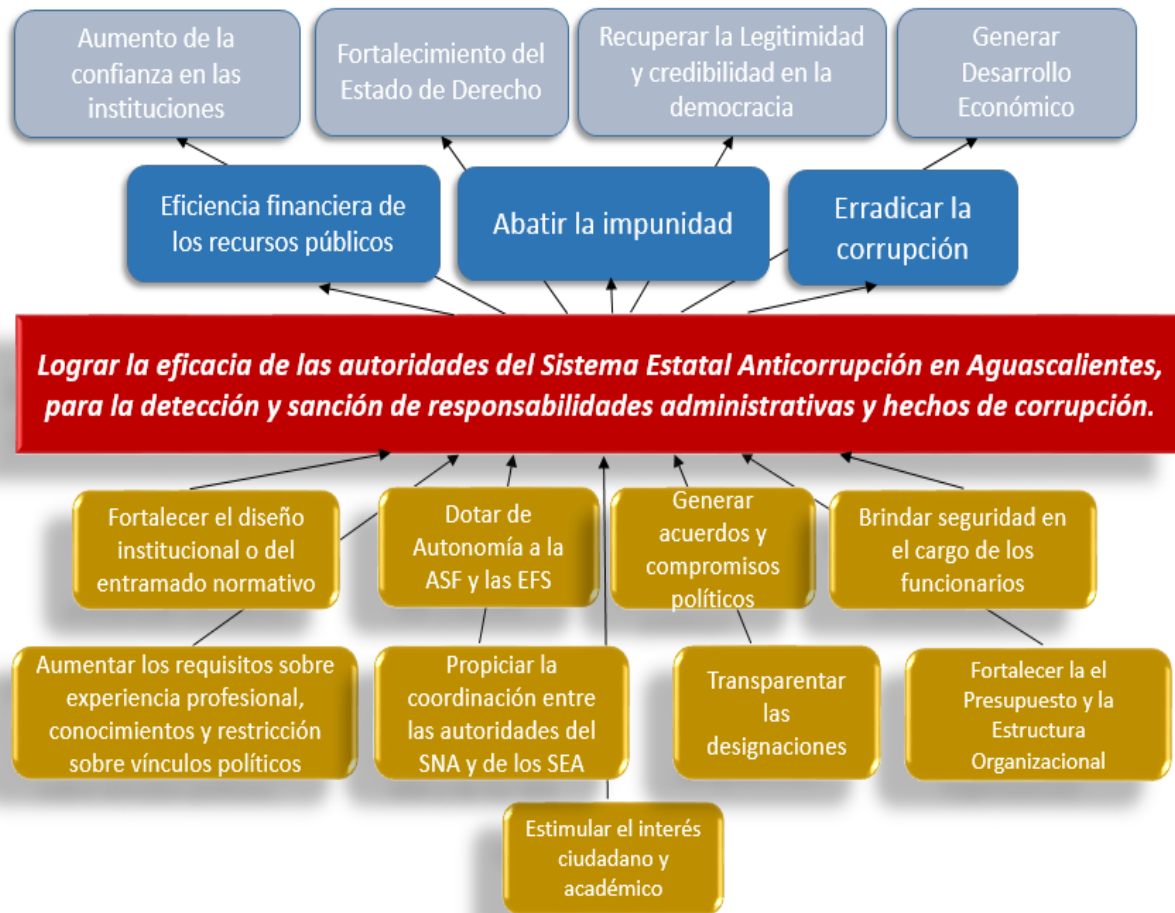
✓ Anexo 2. Árbol de Problemas

## Árbol de Problemas



✓ Anexo 3. Árbol de Objetivos

## Árbol de Objetivos





✓ Anexo 4. *Marco jurídico nacional y estatal:*

Sistema Nacional Anticorrupción	Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes	Armonización
Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 25/5/16	Reforma a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes 5/9/16	Parcial, otorga facultades a los OIC para conocer de faltas administrativas graves y de particulares que deberían ser competencia del OSFAGS.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 18/7/16	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes 8/5/2017	Parcial
Ley General de Responsabilidades Administrativas 18/7/16	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes 1/8/2017	No debió crearse, sólo debió derogar la anterior ley local
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa 18/7/16	Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. 8/5/2017	Reformado.
Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 18/7/16	Reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado. 22/5/2017 Reglamento a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado. Sin reforma.	Parcial
Reforma al Código Penal Federal. 18/7/16	Código Penal para el Estado de Aguascalientes. 8/5/2017	Reformado.
Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 18/7/16	Ley Orgánica de la Administración del Estado de Aguascalientes. 8/5/2017 Reforma al Reglamento Interior de la Contraloría del Estado 31/12/2017	Ley y Reglamento inadecuada otorga facultades para conocer de faltas Adtvas. Graves y de Part. Que deben ser competencia del OSFAGS
Nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. 18/7/16	Ley de Fiscalización Superior de Estado de Aguascalientes.	Sin modificar, ni crear una nueva Ley.

✓ Anexo 5. **Interface empírica o de investigación**

**INTERFACE**

	CAUSA	SUB-CAUSA	EVIDENCIA	DONDE	QUE ENCONTRAR
Ineficacia de las Autoridades del Sistema Estatal Anticorrupción en Aguascalientes	Nepotismo - Amiguismo	Trafico de Influencias	Organigramas y Plantillas de las Dependencias anticorrupción, publicaciones de redes sociales.	Sitios oficiales de Internet, Portales de Transparencia, redes sociales.	Relaciones de amigos y familiares a los que se les asignan las contrataciones públicas, licencias, permisos de construcción, entre otros trámites ante las autoridades.
		Captura política de los puestos públicos.	Organigramas y Plantillas de las Dependencias anticorrupción, redes sociales.	Sitios oficiales de Internet, Portales de Transparencia, redes sociales.	Redes de amigos y familiares a los que se les asignan los cargos públicos, sin premiar la meritocracia, ni la experiencia.
		Opacidad en designaciones	Convocatorias publicadas en el periódico oficial del estado, en medios masivos de comunicación, redes sociales, internet, páginas de gobierno.	Periódico oficial del estado, publicaciones de medios masivos de comunicación, redes sociales, internet, páginas de gobierno.	Legislación que no exige procesos de designación de cargos públicos sin convocatorias abiertas, que permiten el ingreso con conflicto de intereses.
	Débil Diseño Institucional	Endeble marco Constitucional y Legal.	Constitución Política del Estado de Aguascalientes y Leyes secundarias.	Constitución Política del Estado de Aguascalientes y Leyes secundarias.	Disposiciones que den autonomía técnica y de gestión o de autonomía plena.
		Subordinación jerárquica.	Constitución Política del Estado de Aguascalientes y Leyes secundarias.	Constitución Política del Estado de Aguascalientes y Leyes secundarias.	Relación de dependencia entre las autoridades anticorrupción y otra superior (Gobernador o Diputados del Congreso)
		Inseguridad en el cargo	Constitución Política del Estado de Aguascalientes y Leyes secundarias.	Constitución Política del Estado de Aguascalientes y Leyes secundarias.	Disposiciones legales que aseguren estabilidad o inamovilidad en el cargo.
		Estructura Organizacional Limitada.	Organigramas y Plantillas de las Dependencias anticorrupción, y sus leyes orgánicas.	Sitios oficiales de Internet y Portales de Transparencia.	Organigramas de las dependencias del SEAA.
		Dependencia Financiera	Constitución Política del Estado de Aguascalientes y Ley de Presupuesto Gasto Público y Responsabilidad	Sitios oficiales de Internet y Portales de Transparencia.	Disposiciones legales que establezcan la obligación de asignar determinado % del presupuesto a las dependencias anticorrupción.

			Hacendaria del Estado de Aguascalientes.		
		Informe de resultados enormes, con formato y lenguaje técnico.	Informes de resultados de las Auditorías de la ASF y el OSFAGS, links de portales de transparencia cuando no los tengan publicados.	Portales de transparencia de las dependencias anticorrupción.	Informes de resultados de las Auditorías de la ASF, el OSFAGS, Contraloría Estatal y Municipales, para demostrar su complejidad u opacidad de las revisiones.
		Titulares y mandos medios sin perfil profesional, ni experiencia	Curriculum públicos, publicaciones en portales de transparencia, reportes de llamadas telefónicas	Portales de transparencia de las dependencias anticorrupción.	Requisitos profesionales y de experiencia para ocupar los cargos, así como de los curriculum de los servidores públicos que los ocupan.
	Intereses individuales o de grupo, sobre el colectivo	Falta de voluntad política	Minutas de leyes no aprobadas, publicaciones sobre cargos sin designar.	Portales de transparencia de las dependencias anticorrupción, del Congreso del Estado y de la Unión.	Proyectos legislativos sin aprobar, designaciones de cargos del SNA y del SEAA sin aprobar.
		Apatía social y académica de Ags.	Publicaciones en medios masivos de comunicación, redes sociales e internet.	Publicaciones en medios masivos de comunicación, redes sociales e internet.	Proyectos de participación de las ONG's o Académicos que cuestionen, exijan o que hagan propuestas en materia de combate a la corrupción.
		Bajos salarios de los funcionarios	Plantillas de sueldos y salarios de los servidores públicos de las dependencias anticorrupción.	Sitios oficiales de Internet y Portales de Transparencia.	Plantillas con sueldos bajos y desproporcionados de los servidores públicos de las dependencias anticorrupción.