



## PANEL:

# “Correlaciones entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción”

### **DR. JAIME CÁRDENAS GRACIA**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

### **ÓSCAR GUERRA FORD**

COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,  
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

### **ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ**

SENADOR DE LA REPÚBLICA

### **Dr. Jaime Cárdenas Gracia:**

Quiero plantear algunas ideas generales sobre los nuevos subsistemas que integran el Sistema Nacional Anticorrupción, desde una visión analítica y crítica.

Hay una famosa fórmula de anticorrupción de *Robert Klitgaard*, que dice lo siguiente: “Corrupción es igual a discrecionalidad en la decisión más monopolio en la decisión de la misma, menos rendición de cuentas”.

Durante mucho tiempo esta fórmula ha sido repetida en varios estudios, manuales, trabajos y ensayos de anticorrupción; o sea, la corrupción tenía que ver con un tema vinculado a la discrecionalidad en la toma de decisiones y a la ausencia de rendición de cuentas.

Esa fórmula ha sido cuestionada. En su momento tuvo un valor analítico importante, pero que hoy en día el tema corrupción y anticorrupción tiene que poder explicarse a través de una fórmula distinta y me parece que la que expone la doctora Irma Eréndira Sandoval, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene más elementos razonables. Dice que corrupción es igual al ejercicio del poder sin control, más impunidad, menos participación ciudadana.

*¿Qué diferencia existe entre la fórmula de Klitgaard con la que nos propone Irma Sandoval?* Desde mi punto de vista está muy claro, el tema anticorrupción solamente puede atenderse tomando en cuenta la revisión de lo que llamamos

el Estado de Derecho y el propio sistema democrático; es decir, no hay esfuerzo o no habrá esfuerzo consistente, duradero y efectivo en contra de la corrupción si no limitamos en serie el poder en México.

Y por poder, no me refiero solo al formal, sino al que los politólogos llaman “poderes fácticos”, al gran poder mediático, económico y al de los partidos políticos.

Habría que actualizar el viejo principio de la división de poderes de Montesquieu. No puede existir democracia ni Estado de derecho solamente con las reglas de acceso al poder, que son las reglas electorales o con las del respeto de los derechos humanos, sino que además están vinculados a un tercer, que es el control del poder.

No hay sistema democrático ni Estado de derecho sin un efectivo control al poder. Y por poder me refiero de nuevo al poder público y al fáctico. Creo que en México, el Sistema Nacional de Anticorrupción, que está en vías de construcción, tiene que ver sobre todo con el poder formal. Por ejemplo, ya son sujetos obligados en materia de transparencia los partidos políticos, los sindicatos y las instituciones, fideicomisos o figuras análogas que reciben recursos públicos; pero el gran poder que se ejerce en nuestro país, que es el transnacional, el mediático o el de los organismos internacionales, que determinan el modelo económico de nuestro país, no forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

Entonces, tenemos que reformular el poder para establecer límites y controles que sean democráticos y, desde luego, jurídicos, para que sean sujetos obligados en materia de corrupción y transparencia, no solamente partidos y sindicatos, sino también los poderes mediáticos. Asimismo, pensar en fórmulas para controlar el poder de los organismos financieros internacionales que condicionan y determinan la vida económica de nuestro país.

El segundo elemento de la fórmula tiene que ver con la impunidad, *¿cómo luchar contra la impunidad?* Desde luego, la nueva legislación en materia de transparencia y la reforma constitucional en materia anticorrupción nos dan algunas bases, pero debemos de llevar este tema a sus extremos, si queremos acabar con la corrupción en este país.

Muchas veces el propio sistema jurídico e institucional es el responsable de la existencia de la impunidad, como lo saben los señores jueces, magistrados y funcionarios judiciales que están presentes en esta sala.



Y voy a poner algunos ejemplos. Las principales reformas que se dan en el país, que son aprobadas por el poder revisor de la Constitución, no son susceptibles de ser controladas constitucional y convencionalmente, a través del juicio de amparo.

La Ley de Amparo, en el Artículo 61, fracción primera, impide que las reformas constitucionales puedan ser susceptibles de conocimiento a través de un juicio de amparo.

*¿Cómo es posible que la parte fundamental de un ordenamiento jurídico, como es el nuestro, no pueda ser susceptible de control constitucional?*

En el tema de las leyes de responsabilidad administrativa, en nuestro país permiten que cualquier ciudadano pueda promover una queja o una denuncia en contra de un servidor público, pero posteriormente esas leyes, no establecen un recurso a su favor, para que pueda impugnar la decisión de la contraloría.

Entonces, un contralor puede determinar el archivo del asunto, la improcedencia o el carácter infundado de la queja, y contra esa decisión no cabe un recurso por parte del ciudadano, que promovió esa denuncia o esa queja en contra de un servidor público.

Y si dicho ciudadano promueve juicio de amparo, los jueces de distrito y los tribunales colegiados de este país determinan que no se tiene interés jurídico ni legítimo para promoverlo en contra de determinaciones de contralorías internas que absuelven de responsabilidad a los servidores públicos.

Entonces, el sistema normativo es muy responsable de los niveles de impunidad que tenemos. En México uno de los déficits más importantes en el Estado de derecho y en la democracia es la debilidad para garantizar el acceso a la justicia.

No existen figuras para debatir jurídicamente y controlar la inconstitucionalidad de leyes, a cargo de los ciudadanos, pues no pueden promover una acción ciudadana o popular de inconstitucionalidad y para el juicio de amparo, tiene que demostrar el interés jurídico o legítimo.

Sólo algunas autoridades pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales y abstractas, y para el caso de la controversia constitucional, se encuentra también constreñida a algunas autoridades que poseen la legitimación procesal para activar esa figura.

Entonces, todo este tema relacionado con la impunidad es responsabilidad no solamente de nuestra ausencia de desarrollo socioeconómico o de razones culturales, como dice el señor Presidente de la República.

El tema de la impunidad en México tiene que ver con nuestro sistema institucional y nuestro sistema normativo, que no establece los mecanismos para sancionar efectivamente a las autoridades que violentan la ley con una finalidad de obtener un beneficio indebido.

Y finalmente tenemos la otra variable de la ecuación, que es el gran tema de la participación ciudadana. Yo sostengo, como muchos, que en este país la democracia que tenemos es electoral de baja intensidad, como ustedes saben, sí ha mejorado, se han creado algunos órganos más o menos independientes de los partidos, aunque algunos de ellos están cooptados, sobre todo a nivel estatal por los gobernadores.

Las condiciones de las elecciones son un poco más libres y equitativas, pero en el fondo nuestro sistema reside principalmente en la determinación electoral de las autoridades, sin que el sistema constitucional, ni el jurídico, promueva los mecanismos de democracia participativa y deliberativa.

Tímidamente en el dos mil doce entraron en vigor tres figuras de democracia participativa, que sistemáticamente las instituciones de este país han torpedeado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no admitió una sola de las consultas que fueron promovidas por más de un millón 600 mil ciudadanos.

Otra figura que ha sido torpedeada, con algún éxito en Nuevo León y en algunos otros distritos del país, es el de la candidatura independiente. Vemos cómo consistentemente los congresos locales establecen requisitos adicionales para limitar las posibilidades de las candidaturas independientes, y en cuanto a la iniciativa legislativa popular, tenemos también un gran problema, pues se requieren aproximadamente 100 mil firmas para que un grupo de ciudadanos promueva una iniciativa de ley ante el Congreso, y eso no augura, desde luego, que el dictamen sea favorable a la iniciativa.

En México hacen falta mecanismos de democracia participativa vigorosos. *¿Para qué hacen falta?* Para vigilar a las autoridades. Necesitamos que las principales decisiones jurídicas no solamente sean aprobadas por el poder revisor de la Constitución, sino mediante referendo. Las principales reformas constitucionales, la aprobación de los tratados internacionales, sobre todo



aquellos relacionados con la seguridad nacional, la economía o con el comercio, debieran ser susceptibles de aprobación mediante referendo.

No han querido los legisladores, porque ha faltado la presión social suficiente, incorporar en el derecho nacional la figura de revocación de mandato.

Y a nivel judicial, hace falta abrir el Poder Judicial a los ciudadanos, a través de figuras como la acción ciudadana o popular de inconstitucionalidad o la regulación de la figura de la *amicus curiae*.

Hace falta democratizar plenamente las instituciones del país.

El Sistema Anticorrupción, si se piensa exclusivamente desde subsistemas tales como el de Fiscalización, Transparencia o el de Contabilidad Gubernamental, no va a ser suficiente para enfrentar este cáncer que carcome la vida nacional y se llama corrupción.

El esfuerzo de todos nosotros debe estar dirigido a reformular las bases de nuestro Estado de Derecho, los fundamentos y a tener una democracia que sea de gran calidad, que sea intensa y no de baja calidad, como la que hoy en día tenemos.

Por su atención, muchas gracias.

### **Comisionado Óscar Guerra Ford:**

Forbes y el Banco de México calculan que lo que México entrega, por personas físicas en mordidas y trámites o las empresas para ganar una licitación, representa el 9 por ciento del Producto Interno Bruto. Esto quiere decir que es mayor que toda la producción del sector primario de este país, que es alrededor del 8 por ciento.

Por ejemplo, la minería del sector tradicional produce el 1.43 del PIB. Esto es un problema, pues es un impuesto adicional que pagamos todos los mexicanos pero afecta más a aquellas personas que tienen menos recursos.

Yo les recomiendo un libro que acaba de salir del IMCO esta semana, que el título lo dice todo: "Tranzamos y no avanzamos", porque antes la frase era "El que no tranza no avanza". Los niveles de confianza disminuyen y las expectativas de crecimiento económico disminuyen; la OCDE acaba de bajar esta semana nuevamente las expectativas de crecimiento. Tenemos un problema de confianza que nunca había llegado a estos niveles, las



personas están desencantadas de la vida política de este país, no creen en sus autoridades; la propia Secretaría de Gobernación hace estas mediciones, en donde los diputados, senadores, partidos políticos, policías e instituciones como el ejército, que antes tenían una calificación mejor en esta escala, ha disminuido por razones que todos sabemos, por el papel que hoy el ejército hace y que a lo mejor no debería estar haciendo.

Pero bueno, este es digamos, el problema que no podemos evadir. La otra cuestión, es que al hablar de corrupción en general, queremos tener soluciones en general, varitas mágicas, pero aunque pongamos un buen portero –hablando de fútbol– pues no va a bastar, pues se necesitan muchas otras cosas para poder combatir este mal que nos ha caracterizado durante mucho tiempo y que cada vez se agudiza más y tiene mayores costos económicos y sociales en el país.

Yo hablaría de tres tipos de corrupción, una que es la que está ligada al crimen organizado y el narcotráfico, que es una corrupción de alto nivel en términos de los recursos económicos que ahí se manejan, y que la autoridad no cumple cabalmente con su papel. Ahí tenemos una alta corrupción de gran significado y de gran impacto en el país.

La otra es aquella que no son actividades ilícitas, aunque la corrupción en sí es una actividad ilícita. Es la que se da en las dependencias, altos mandos de funcionarios públicos de cualquier nivel de gobierno, de cualquier órgano de gobierno y que está ligada a las grandes obras públicas, a los conflictos de intereses en la asignación de estas contrataciones, licitaciones, a los usos de suelo de grandes desarrollos.

Y muchas de estas son a veces de lógica, Ugalde calculaba cuánto le cuesta a un gobernador ser gobernador y cuánto le entregan para realizar su campaña. Si uno hace la diferencia ya sabe el déficit y el dinero adicional que por alguna forma va a tener que emparejar.

También dentro de esta corrupción de altos medios están los famosos moches para las obras, digamos, yo te apruebo el presupuesto para el municipio pero tú contratas a determinada empresa.

Y tenemos la tercera que es aquella que hacen los funcionarios de menos nivel o de menos rango, que son las que vivimos la mayoría de los ciudadanos y que tiene que ver con la policía, el agente de tránsito, ambulantes, la administración de justicia, los coyotes, entre otros. Bueno, hasta el “viene-viene” podría ser un acto de corrupción en este sentido.



*¿Por qué?* Porque no tenemos una política urbana de cómo solucionar el asunto de estacionamientos. Los parquímetros pueden ser una solución.

Entonces, ante esta problemática, *¿qué es lo que el país ha reflexionado?* Creo que el Congreso y las fuerzas políticas han reflexionado en base a los resultados de los índices de confianza, del bajo crecimiento económico, de la presión social, por la gran pobreza que sigue existiendo en este país y que finalmente lleva a los políticos a preocuparse y ocuparse, porque si no, el negocio se va a acabar.

En el país existe el tema de la Transparencia desde el dos mil dos, está la Función Pública, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación; pero algo que en la Red de Rendición de Cuentas hemos detectado, es la evidente fragmentación de todas estas instituciones encargadas de disminuir o atenuar el problema de la corrupción.

Los resultados son evidentes, no funcionan esos sistemas tal y como están establecidos hasta el día de hoy, incluido el de Transparencia.

Entonces, si hay fragmentación, de lo que se trata es de hacer un esquema más integral, una cuestión más sistemática, donde estos sistemas se interconecten entre sí, pero lo más importante, para ofrecer resultados.

Y es así que se hace en el dos mil catorce la Reforma Constitucional en materia de Transparencia y se genera este Sistema Nacional de Transparencia que va a homologar el funcionamiento de los órganos garantes en todo el país, haciéndolos autónomos, y ojalá que esa autonomía no se presuma, sino se ejerza por cada uno de los órganos, pues es una condición muy importante.

Después, una serie de mecanismos, como incrementar mucho las obligaciones que tienen que publicar los sujetos obligados de todo el país, en formatos comunes comparables, que permita a la gente detectar y, en su caso, poder denunciar actos de malversación de fondos y de corrupción.

Pero lo que tiene la transparencia es un efecto inhibitorio. La gente sabe que tiene que publicar todos sus contratos con una serie de características, aún con la política de contrataciones abiertas, transmisiones en vivo, con subastas inversas y ese tipo de cuestiones.

Simplemente, hoy que los funcionarios tienen que publicar los viáticos y facturas de sus giras al extranjero o nacionales en los portales de transparencia, gastan menos que cuando esta información no era pública.



Como esto, la transparencia es algo que puede ayudar a inhibir los actos de corrupción. Pero si la transparencia se diera en su máximo esplendor, no pasaría nada si supiéramos que alguien se gastó una cantidad mayor a la que tiene asignada para realizar una comisión. Está bien, simplemente estamos transparentando los actos de corrupción, se evidencian, se hacen públicos que ahí están. Y la otra es que ya no documentan muchas cosas para que no se evidencien.

Por lo cual habría que complementar este Sistema Nacional de Transparencia. Tenemos el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional de Armonización Contable, que van avanzando. Ayer tuvimos una solicitud en un recurso, donde la Secretaría de Hacienda no quiso informar el grado de avance que lleva. Creo que va como el apagón analógico. *¿Quién sabe si va a llegar a estar en la fecha comprometida?*

Se generan estos sistemas y se genera, como yo diría, la cereza del pastel de estos subsistemas, que es el Sistema Nacional Anticorrupción, donde está el auditor, está el INAI, o sea el Sistema Nacional de Transparencia, está la gente de Contabilidad Gubernamental.

Faltan muchas cosas, estamos iniciando. *¿Tenemos la reforma en materia de transparencia? Sí. ¿Tenemos una Ley General? Sí*, aunque que se cumplió después de la fecha. Tenemos una ley federal que tuvo que haber estado lista y todavía no está. Parece que el próximo miércoles la van a dictaminar. Nos falta la Ley de Datos Personales, la Ley de Archivos, y estoy hablando de las de transparencia que empezaron un año antes que las de anticorrupción.

En anticorrupción nos falta la Ley General, y es una ley que pega a otras leyes, por ejemplo, a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos que tenemos que actualizar en este país, y que la tenemos que hacer armónica.

Si nos quedamos en estas grandes reformas, en estas grandes leyes, como se dice, en este país ahora es más fácil cambiar la Constitución que cambiar el reglamento de compras del municipio equis.

Tenemos que hacer toda esta *estructura*. Si sabemos dónde están los actos de corrupción y cómo se dan. La idea es cambiar las formas, los procedimientos, para evitar estos actos de corrupción, estimular a los funcionarios que no los realizan, porque hoy es al revés, el que no está metido en círculos de corrupción es como el esquírol, es el funcionario raro, por decirlo de alguna forma.



Entonces tenemos que cambiar esa política de incentivos. No se trata de estar sancionando. Finalmente la sanción tiene que existir y algo que la transparencia puede colaborar es que ahora los actos de corrupción y las investigaciones de estos actos, están en la Ley General y en el proyecto de Ley Federal, y podrán ser información pública aunque no hayan causado Estado.

*¿De qué se trata?* Se trata de ver cómo se hacen los procedimientos, desde que se solventan los documentos, las pruebas, ya sea para el Órgano Interno de Control, para la auditoría o para los Ministerios Públicos.

Y la otra, cómo actúan los jueces, o en el caso, el Ministerio Público o los auditores, para cuando tienen un caso en este sentido.

No queremos saber los nombres de los funcionarios en versiones públicas, lo que queremos saber es si existe el debido proceso cuidando siempre la presunción de inocencia.

Y ahora que hablamos de justicia abierta, la Suprema Corte tiene la ventaja que al ser la última instancia puede hacer todas sus deliberaciones o todas sus resoluciones públicas de forma casi inmediata y lo hace muy bien y lo hace con lenguaje ciudadano, el Tribunal Electoral lo está haciendo también. *¿Pero qué pasa con los otros juzgados de instancias menores donde los ciudadanos tienen la posibilidad de recurrir a una segunda instancia?*

En muchos países no tiene que causar estado la primera instancia, terminada la deliberación del juez se hace una versión pública para ver su actuación, que eso es lo importante, el debido o no debido proceso que se llevó en ese sentido. Eso sería parte de la justicia abierta.

Hoy las obligaciones de oficio se han aumentado, y eso es muy importante, porque nos van a permitir tener mayor oferta informativa de todos los Órganos de Gobierno del país, de todos los niveles y de forma homogénea. El INAI envió las 48 obligaciones comunes que le tocan a todos los sujetos obligados del país, no importa de qué nivel y orden de gobierno sean, así como los 1,400 criterios con los que vamos a decidir que esa información realmente está completa y cumplida.

Ahora va a haber criterios que la Ley General nos mandata, pero también hay criterios específicos que ya estamos enviando al Poder Judicial, que son alrededor –si mal no recuerdo– siete obligaciones que se vuelven 55 criterios de publicación y que tienen que ver con las actuaciones de los diversos jueces

de todos los niveles de gobierno, lo cual sí nos puede llevar a una transparencia o a una justicia abierta en esta concepción del Estado abierto.

Finalmente yo terminaría diciendo que el reto que tiene el país y que creo que cada vez es más urgente, es que no podemos echar las campanas a volar diciendo: “Ya está el Sistema Nacional de Transparencia”. Ese está en construcción, apenas acabamos de constituirlo, todavía nos faltan las leyes en transparencia, la de datos personales, la de archivo, la federal de transparencia, la de los estados, que se tienen que armonizar para mayo, hasta ahorita sólo van cinco, Chihuahua, Coahuila, Querétaro y Jalisco, perdón, cuatro, a ver si no tenemos otra vez otro incumplimiento.

Y luego tiene que recorrerse ese mismo camino en lo que es el Sistema Nacional Anticorrupción que aparte repercute en más leyes que en las que repercutió el Sistema Nacional de Transparencia.

El tiempo apremia y yo a veces veo que vamos un poco lentos en ese sentido, vamos muy rápidos en el discurso, pero con pasos muy poco a poco y a veces no tan firmes en los hechos, y lo que la gente va a esperar son los resultados que aporte, y no se van a dar el día que se apruebe el Sistema Nacional Anticorrupción y las leyes específicas, se va a dar en dos o tres años, cuando estos sistemas estén realmente en funciones de forma integral y se haya revisado y actualizado toda la normatividad para que los procesos de contrataciones, licitaciones, trámites, servicios, tengan todos los incentivos para combatir la corrupción. Hoy los incentivos de esos trámites, de esas normas, es para que se dé la corrupción.

Tenemos que cambiar, los niveles de confianza ahí están, la gente ya no cree, está decepcionada y si no trabajamos en esta correlación y en esta integración rompiendo la fermentación pero siempre con la mira de dar resultados para los ciudadanos de a pie de todos los días que sufren de actos de corrupción que inhiben el crecimiento económico, pues no vamos a avanzar en el sentido que todos quisiéramos y que este gran país se merece.

Muchas gracias.

### **Senador Alejandro Encinas Rodríguez:**

Voy a compartir con ustedes fundamentalmente lo que ha sido la experiencia en la construcción de lo que ha sido una reforma o de varias reformas de carácter constitucional que han tenido un debate inusual en el Congreso mexicano.



Si bien han tenido mayor resonancia las llamadas reformas estructurales en materia energética, de telecomunicaciones, en materia laboral y otras, lo cierto es que independientemente de que en algunas de ellas tuvimos profundas diferencias, creo que no se ha valorado y dimensionado en su justa realidad el alcance y las implicaciones que la Reforma en materia de Transparencia y Acceso a la Información y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción van a tener en nuestra vida institucional, en el ejercicio del poder público, en la relación con los poderes fácticos y la construcción de una nueva cultura en el ejercicio de la administración pública y nuestro desarrollo institucional.

Y una de las implicaciones más importantes, además de la rendición de cuentas, tendrá que ver en cómo los ciudadanos se vinculan y van asumiendo como parte del ejercicio pleno de sus derechos, la relación con la autoridad y la instrumentación de estas reformas para que el ciudadano garantice la ejercibilidad de los derechos que le otorga la Constitución.

Por ahí quiero empezar, porque en este debate que ha causado el consenso e incluso la unanimidad en las reformas en el Congreso de la Unión, un Congreso prácticamente constituyente en la legislación anterior, no derivaron solamente del diagnóstico al haber identificado la enorme discrecionalidad con la que muchos de los gobiernos estatales y distintas autoridades federales interpretaban la ley en la materia. O la gran diversidad y contradicción que teníamos en las legislaciones locales o en la instrumentación de los órganos garantes, que lo mismo teníamos órganos garantes con autonomía en los estados, que lo mismo teníamos órganos que dependían directamente de la autoridad. Y que era tal el nivel de discrecionalidad y de limitación en el marco legislativo que conculcaba el derecho a la información de los ciudadanos.

Qué bueno que le otorgamos autonomía al INAI y a todos los órganos garantes en los estados. Qué bueno que tenemos hoy una Ley General que permite y obliga a la armonización de la legislación en todos los estados para que no haya este margen de discrecionalidad o se minimice desde la ley la posibilidad de ejercer el derecho de los ciudadanos.

Estas fueron las primeras iniciativas que se presentaron en septiembre de dos mil doce para la Reforma Constitucional en Materia de Acceso a la Información Pública, partimos del principio fundamental de que el derecho a la información establecido en nuestra Constitución desde los años 70, y del cual no se había establecido una ley reglamentaria, debería de ser el eje articulador de las reformas para garantizar los derechos humanos y que después de la reforma constitucional de dos mil once se establecieron en nuestra Carta



Magna, y el derecho a la información no solamente está vinculado al derecho a acceder a la información pública donde, por cierto, el acceder a la información no se reduce a conocer del uso, el destino, el manejo, la administración de los recursos públicos, sino incluye también la rendición de cuentas sobre los actos que la autoridad realice en el ejercicio de sus funciones, y además había que atender otros derechos.

El derecho a la protección de los datos personales, que nos va a obligar a profundizar en la legislación en materia del derecho al respecto a la intimidad y la privacidad de las personas, el derecho a la memoria y la verdad, no se trata de hacer una Ley General de Archivos solamente para garantizar los aspectos técnicos de la administración, la generación y la disponibilidad de la información que deben generar todos los entes públicos, y ahora también entes sociales y privados que son sujetos obligados por la ley, sino que el aspecto fundamental de la reforma en materia de archivos es garantizar el derecho a la memoria y a la verdad para todos los ciudadanos.

Como también hay que garantizar el derecho a los ciudadanos que el desempeño y ejercicio de la función pública se apegue a la ética y la buena y diligente administración de los recursos del erario público.

Por eso creo que en esta discusión siempre debe estar como el eje articulador el ciudadano, y el que el Estado está obligado a garantizar el ejercicio pleno de estos derechos. Y de ahí la importancia de que dentro de los aspectos más relevantes que hemos incluido en materia de transparencia, por ejemplo, está no sólo dar una actualización a la legislación que data básicamente de hace ya casi 15 años, sino fundamentalmente establecer con precisión a los sujetos obligados y cuáles son las obligaciones comunes y genéricas en materia de rendición de cuentas que éstos deben de cumplir, como parte del ejercicio en su función pública.

Y después de muchas discusiones llegamos a la conclusión de que los sujetos obligados, y lo define así la reforma constitucional y la ley general, es todo aquel ente público o privado que administre, maneje o reciba cualquier tipo de recurso público, desde dinero en efectivo hasta un bien inmueble, un permiso administrativo temporal renovable, cualquier asunto que involucre parte del erario en el patrimonio público, el patrimonio que es de todos.

Dentro de esta discusión, y en el marco de la ley, estos sujetos obligados incluyen a los tres poderes de la Unión, a los tres órdenes de gobierno, pero incluyen a los partidos políticos, a los sindicatos, a las organizaciones



no gubernamentales o instituciones de asistencia privada que reciben o administran recursos públicos y todos hoy tienen que rendir cuenta del manejo de esos recursos y de los actos de autoridad o de los actos que deriven del ejercicio o administración de estos recursos.

Y, por supuesto, un paso significativo es la creación del Sistema Nacional de Transparencia donde concurre el órgano garante nacional y los órganos garantes de los Estados, el INEGI y otras instituciones; que tendremos que hacer converger hoy con el Sistema Nacional Anticorrupción en donde corremos varios riesgos.

Aquí tenemos que definir con mucha precisión el régimen de facultades, competencias y concurrencias entre ambos sistemas, pero también entre estos sistemas que se han venido construyendo en nuestra legislación o que están en la víspera de su integración.

Ya se ha hablado del Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional de Contabilidad Gubernamental, pero habremos de crear el Sistema Nacional de Archivos y ahora que estamos discutiendo una reforma profunda a la ley en materia de lavado de dinero habrá que construir un sistema que nos permite identificar entre la autoridad federal, no solamente la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda, sino también con los órganos de inteligencia del Estado mexicano y con las autoridades locales, municipales y estatales, todo un sistema que nos permita detectar realmente dónde está el problema de lavado de dinero.

Y el gran riesgo en este caso es incurrir en la fragmentación o en la sobreposición de facultades y competencias que generen tal nivel de contradicción que hagan inoperables, ineficaces o que prácticamente anulen la posibilidad de instrumentación real del sistema en su conjunto.

Y al margen de ello yo creo que lo más importante en esta reunión con el Poder Judicial es insistir en que la pieza clave para que todos estos sistemas funcionen adecuadamente y se integren sin contradicción, es que el Poder Judicial cumpla amplia y plenamente con sus funciones y sus responsabilidades.

Yo no quiero ser descortés, aunque por lo general siempre me equivoco, pero yo creo que si algún poder no ha sido objeto de una profunda reforma es el Poder Judicial, y si queremos que todos estos sistemas funcionen, se estructuren, articulen, tenemos que avanzar en la reforma del Poder Judicial, porque yo estoy convencido de que si bien la corrupción es un gravísimo problema en nuestro país representa casi el 10 por ciento del Producto

Interno Bruto y es la piedra angular del desencanto de nuestra sociedad con la democracia y la crítica fundamental que ha llevado a esta crisis de credibilidad en las instituciones públicas, pues lo cierto es que la fuente de la que abreva a la corrupción es la impunidad, porque en nuestro país contamos con instrumentos que han permitido identificar actos de corrupción profundos que se han demostrado, como un gobernador en un Estado que falsificó documentos a nombre del congreso local para contratar deuda, que asumió y que ejerció sin ningún control, incluso con beneficio personal, perfectamente acreditado y no hay una sola sanción.

O podemos demostrar cómo un Secretario de Acuerdos de un Juzgado Penal ante la ausencia del juez otorga autos de libertad a delinquentes, o vemos cómo algunos jueces en contra de las disposición normativa lo mismo permiten la apertura de un giro negro o la construcción de un desarrollo inmobiliario que toleran actos de corrupción plenamente acreditados que quedan sin sanción; y mientras no se sancionen los actos de corrupción en este país, la corrupción no solamente se incrementará, sino profundizará la grave crisis institucional, una crisis ética y moral de las instituciones públicas, incluidos los partidos.

Podemos poner ejemplos muy duros, el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Iguala de Ayotzinapa, donde el presidente municipal que había estado detenido ya desde hace varios meses, apenas hace un par de días se le dictó el auto de formal prisión no por la desaparición de los 43 estudiantes normalistas, sino por delincuencia organizada.

*¿Saben ustedes por qué estaba detenido en un principio?* Por el homicidio de un militante del Partido de la Revolución Democrática del cual intervino directamente, que se denunció oportunamente con dos años de anticipación y que nunca fue investigado, ya que la propia dirección de ese partido no continuó con las investigaciones, sino que recibió beneficios económicos que han sido acreditados por la Procuraduría General de la República, que tiene los datos de cómo canalizaba recursos el señor Abarca, el Gobernador del estado y el Procurador del estado a autoridades federales y a dirigentes de ese partido y ahora no solamente gozan de impunidad, sino ocupan cargos de elección popular.

En tanto no se sancionen estos actos de corrupción, cualquier instrumento, por mejor que sea en el marco legislativo, no va a funcionar y no es un acto de voluntad política, es un acto de decisión política para que la autoridad ejerza sus facultades y no incurra en lo peor, en lo que ha sucedido en nuestro país



que es utilizar con fines políticos o con fines para solapar complicidades el sistema de justicia en nuestro país.

Yo quisiera convocarlos a que iniciemos una discusión a fondo de la revisión del Poder Judicial, donde tenemos que acabar desde con el anonimato de los jueces, porque el Juez 3º de Distrito en Materia Penal del Reclusorio Norte o el Juez 4º de Distrito en Materia Civil, nadie sabe quién es. Y puede incurrir en violaciones gravísimas a la ley y no asumir ninguna responsabilidad. Y adoptar medidas que fortalezcan la autonomía del propio Poder Judicial.

Desde mi punto de vista, es el momento de replantear asuntos estructurales de fondo, como por ejemplo, que los ministros de la Corte no sean propuestos por el Ejecutivo Federal y que diseñemos un sistema de selección, de evaluación, en donde sea pública ésta y sea el Senado de la República quien por mayoría calificada haga esos nombramientos.

Estimo que si queremos una autonomía real del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente de la Corte no puede ser al mismo tiempo el presidente del órgano vigilante del ejercicio de la propia autoridad.

Como también creo, y ya sé que a algunos no les va a gustar, que todos los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberían de estar limitados para aspirar a ocupar un cargo en la Corte. Para ir garantizando autonomía real.

Estamos aquí, en el Salón Independencia, junto a la Columna de la Independencia. Yo creo que en tanto no logremos consolidar un Poder Judicial autónomo, independiente, profesional y que ponga en el centro de su preocupación como su prioridad fundamental el del restablecimiento del Estado de derecho que hemos perdido, cualquier acción legislativa que salga por consenso, por unanimidad, que tenga el apoyo de las organizaciones sociales, va a ser en vano. Esperemos que de este seminario internacional podamos iniciar una reflexión para fortalecer al Poder Judicial y éste garantice a los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

Muchas gracias.

### **Senador Alejandro Encinas Rodríguez:**

Creo que efectivamente nuestro país, nuestro régimen constitucional parte de un principio de separación de Poderes, en donde cada uno tenemos funciones y facultades específicas.



Sin embargo, independientemente del marco legislativo que nos rige, este sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes no se ha venido resolviendo de la mejor manera. Si bien se han quitado el dinero de facultades extraordinarias, metaconstitucionales que tenía el Ejecutivo Federal, como era la partida secreta dentro del presupuesto y se ha ido fortaleciendo de manera significativa la pluralidad y la composición del Congreso mexicano, lo cierto es que todavía las funciones y facultades que ejerce el Ejecutivo tiene un gran margen de discrecionalidad, incluso cayendo en los excesos.

A mí siempre me gusta poner ejemplos, hay que ver la declaración del Secretario de Gobernación el día de antier, cuando se instaló el mando único en el estado de Michoacán y cuando señaló de que aquellas entidades que no suscriban el convenio de mando único y policía única no iban a recibir los apoyos y la colaboración del Gobierno Federal.

Bueno, pues no es a contentillo del Secretario de Gobernación, en primer lugar porque los recursos derivados para el combate a la inseguridad de los Estados no son propiedad del Gobierno Federal, son recursos de la Federación que se canalizan a las entidades de la República que tienen la facultad de ejercerlos; pero además lo que es peor aún, él debe de combatir los delitos del orden federal y la delincuencia organizada, el narcotráfico, el tráfico de armas y estos delitos que se suceden en el caso de Michoacán y lamentablemente en muchas otras regiones del país son de su competencia, y nadie dijo nada.

Y creo que hemos tomado, si bien algunas decisiones acertadas, un camino incorrecto para tratar de disminuir esas facultades discrecionales del Ejecutivo, y si queremos que el Ejecutivo no sea quien le entregue las concesiones a los medios públicos de comunicación, pues creamos un Instituto Federal de Telecomunicaciones que a final de cuentas queda subordinado al Ejecutivo Federal porque él los propone y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene los instrumentos que rigen fundamentalmente el manejo de las telecomunicaciones en el país; o creamos una autonomía a la Comisión Federal de Competencia Económica para regular los mercados.

Y vamos generando aparatos a veces absurdos como darle autonomía a CONEVAL cuando venía funcionando perfectamente bien con un margen de autonomía suficiente.

Pensar que la creación de órganos con la autonomía constitucional va a acotar o hacer contrapesos necesariamente al Ejecutivo, yo creo que incurrimos en un error.



Por supuesto que hay muy buenas experiencias, que la política monetaria la ejerce el Banco de México con plena autonomía, que tengamos un Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Informática, que tenga autonomía del gobierno federal, el Instituto Nacional de Acceso a la Información o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, siempre que no se utilice la presidencia de la Comisión para buscar la reelección o para buscar un cargo público, como sucedió recientemente y qué bueno que no prosperó esa intención.

Entonces, en este esquema de contrapesos y en la creación de los sistemas vamos a encontrar evidentemente muchas resistencias, no solamente de los sindicatos a quienes no les vamos a fiscalizar lo que son las cuotas de sus agremiados, sino los recursos públicos que reciban, de los partidos políticos para conocer la nómina, los gastos de representación, los viáticos, los pasajes o el financiamiento a los grupos internos de los partidos de manera nítida en el ejercicio de su gasto ordinario, pero tenemos que encontrar resistencias, por ejemplo, pongo el de casa, el del Poder Legislativo, donde hemos llegado al extremo de otorgarnos una excepción en la Ley General en un artículo 9° transitorio, 13 transitorio, donde nos dimos un plazo para que la ley aplicara al Poder Legislativo hasta el 1° de septiembre pasado, ya se venció, para armonizar nuestros sistemas de contabilidad, administración y rendición de cuentas y hacer todo un plan.

Y hoy que estamos discutiendo la Ley Federal que será aprobada el jueves de la semana próxima, y espero que salga, si no va a salir un mazacote más complejo, no se quiere incorporar a los grupos parlamentarios dentro de los sujetos obligados del Poder Legislativo para rendir cuentas, ¿por qué? porque esa es una de las principales fuentes de opacidad en el manejo de los recursos, aunque hay que también decirlo, no es la principal fuente de opacidad en el manejo de recursos del Poder Legislativo, ese está en la Secretaría General de Asuntos Legislativos, que es en donde se maneja realmente el dinero.

Pero donde vamos a encontrar, y ya lo hemos visto en otras áreas, la principal resistencia es este asunto de rendir cuentas de cada uno de los poderes pero también de lo que son los bienes de los servidores públicos; y esta idea de que no solamente la declaración patrimonial se entregue al Órgano Interno de Control o a la Auditoría Superior de la Federación, sino que ésta sea pública, y cuando decimos sea pública, sea en una versión pública, evidentemente entendiendo las implicaciones que esto significa, así como hacer público desde nuestros ingresos, en qué utilizamos los recursos que se

nos destinan para el trabajo legislativo y hacer pública nuestra declaración fiscal, encuentra resistencia, en primer lugar, en los propios legisladores.

Y una fundamental que es la declaración de interés, más ahora que ya no solo vamos a tener telebancada, sino tenemos petrobancada, minerobancada, cuando ya lamentablemente aquella vieja composición de los sectores de los partidos representados en el Congreso o de las corrientes de los partidos representadas en los congresos se ha ido sustituyendo por prácticas desde los partidos, en estos grupos de la partidocracia territorial, que se apropia de los órganos de dirección y el espacio de representación popular, pero también de los grupos de interés que van formando bancadas para defender sus intereses particulares, sin que haya ninguna restricción ni ninguna condicionante al legislador, que debería excusarse en estos temas.

Son muchos los temas que quedan pendientes. El reto fundamental es la implementación de la ley, es implementar, implementar, implementar, a pesar de las resistencias en donde debemos empezar, en el caso del Poder Legislativo, en la propia casa.

Muchas gracias.

### **Dr. Jaime Cárdenas Gracia:**

Hay una pregunta que tiene que ver con la primera variable de la fórmula que les decía, *¿corrupción es igual a ausencia de control democrático y jurídico al poder?*

Un abogado me pregunta sobre la forma de nombrar a los ministros de la Suprema Corte, hace la crítica al método actual en donde, como sabemos, es el Presidente el que propone una terna, el Senado, por mayoría calificada, escoge a alguien de esa terna; si no es en una primera instancia se puede presentar otra terna, en fin. Y si al final, dice la Constitución, no se nombra por mayoría calificada a ninguno de los integrantes de la terna, en un tercer momento, será el que haya designado o el que designe el Presidente de la República.

Eso es lo que dice nuestra Constitución y, desde luego, es un método inaceptable.

Yo creo que convendría en este tema recordar un poco la historia de nuestro país. A veces se nos olvida la historia constitucional.

Por ejemplo, en la Constitución de 1857, los ministros de la Suprema Corte eran electos por los ciudadanos mediante el método que en esa época estaba



en vigor, que era la elección indirecta. Todas las autoridades en México, hasta el *madererismo*, la época de don Francisco I. Madero, eran electas, el Presidente de la República, los gobernadores, los ministros de la Suprema Corte, por un método indirecto de elección.

El método directo de elección se inaugura con este siglo y se inaugura con la Revolución Mexicana.

*¿Cómo era el método previsto, por ejemplo, en el texto original de la Constitución del 17?* Eran las legislaturas de los estados, no el Presidente, el que proponía los candidatos a la Suprema Corte, cada legislatura, cada Congreso local.

*¿Quién es el que inventa el método de que sea el Presidente el que proponga el nombre del ministro de la Suprema Corte?* El método que estuvo en vigor hasta el 94. Este método se establece en el 27-28 y es obra de Álvaro Obregón. El Presidente Álvaro Obregón es el que determina que sea el Presidente quien debe proponer al Ministro y el Senado aprobarlo con una mayoría de votos.

Este es el método presidencialista y creo que ha demostrado la realidad con los últimos nombramientos de ministros de la Suprema Corte, sobre todo con el último que tuvimos, y ahora con el intento para designar a dos nuevos ministros o ministras, de cómo este método produce desconfianza en la sociedad y carece, en términos políticos, de legitimidad democrática.

Hay que pensar en un nuevo método para la elección de los ministros. Puede ser a través de una fórmula, un método meritocrático, puede ser a través de un método de elección, y hay países del mundo en donde los ministros de la Suprema Corte y de la Corte Constitucional son electos por el pueblo, es el caso de Bolivia. La Constitución boliviana establece la elección directa de ministros de la Corte Constitucional y de los magistrados de la Corte Suprema.

No digo que ese método sea mejor, pero tenemos que buscar uno nuevo que dé mayor legitimidad a la Suprema Corte y al Poder Judicial en su conjunto, legitimidad democrática.

Pero este mismo asunto relacionado con la Corte lo podemos trasladar a todos los órganos de control del poder, para eso en México inventamos, en los años 90, primero con el Banco de México, en 1993 y hasta la fecha, los llamados órganos constitucionales autónomos.

No sé si ustedes llevan la cuenta de cuántos órganos constitucionales autónomos prevé ya nuestro sistema constitucional. Son aproximadamente



diez y estos obedecen más, en la designación de sus titulares, al reparto de cuotas entre los partidos políticos.

Se los reparten por cuotas, tantos comisionados o tantos consejeros para el PRI, tantos para el PAN, tantos para el PRD. Este sistema también de los órganos constitucionales autónomos, que se supone están ahí para controlar no solamente a la Ejecutivo, sino controlar a los partidos y a los poderes facticos, pues carecen de independencia.

Los órganos constitucionales autónomos en México deben gozar de independencia, deben estar despartidocratizados para que actúen con la autonomía debida, y algunos que no son autónomos, como la Auditoría Superior de la Federación debieran serlo. *¿Cómo es posible que la Auditoría Superior de la Federación tenga dependencia de la Cámara de Diputados y se realicen auditorías no solamente por razones técnicas sino también por razones de tipo político, porque los grupos parlamentarios exigen una fiscalización política a determinados rubros del presupuesto?*

Hay, como ésta, muchas preguntas muy interesantes. Hay una donde me preguntan por qué no funciona el esquema de contrapesos. ¿Qué tenemos que hacer? Creo que el tema conceptualmente tiene que ver con lo que llamamos los juristas la Constitución normativa. Como ustedes saben *Karl Loewenstein*, jurista alemán de mediados de siglo XX, estableció varias clasificaciones y tipologías de las constituciones. Y una de las tipologías que a mí me llama más la atención y que parece que es totalmente aplicable a nuestro país es la de la Constitución normativa, la nominal y la semántica.

*¿Qué significa esto?* El vínculo entre realidad y constitución. La constitución nominal es una constitución de papel, existe un texto pero lo que dice el texto normativo no se verifica en la realidad.

Existe, por otro lado, creo que es la que tenemos en México, una constitución semántica donde un grupo de poder o ciertos grupos de poder se hacen de la constitución para manipularla, reformarla, interpretarla, aplicarla o argumentarla en beneficio de sus intereses.

Las últimas reformas constitucionales en México, las llamadas reformas estructurales son reformas de este tipo, a favor de grupos económicos transnacionales y nacionales muy poderosos, de carácter neoliberal, que no van a beneficiar a la mayoría de la población de México.

Y finalmente tenemos el gran ideal, el de la constitución normativa, donde la realidad más o menos coincide con el texto normativo de la constitución.



En México requerimos una constitución normativa. *¿Qué tenemos que hacer para que la Constitución sea normativa?* No es solamente una cuestión de desarrollo socioeconómico o de educación o de cultura, desde luego que esas variables o factores son importantes; ese tema tiene que ver, sobre todo, con los mecanismos jurídicos que no están previstos en la constitución para que la constitución sea normativa.

*¿Por qué tenemos los niveles de pobreza que hay en México?* Porque hay unos derechos previstos en la constitución, que son los económicos, sociales y culturales que no tienen los mismos niveles de garantía jurídica que los derechos de libertad.

Díganme ustedes si yo puedo promover un juicio de amparo para exigir la construcción de una escuela o de un hospital o para exigir que me restablezcan o me reincorporen a la UNAM, a la universidad pública, porque soy uno de los rechazados.

*¿Qué significa?* Que en México tenemos derechos de primera y derechos de segunda, y los derechos de segunda son los económicos, sociales y culturales, que no son directamente exigibles ni garantizados por los tribunales de este país.

Otra pregunta y con esto termino. Uno de los miembros del público me dice: "Oiga, don Jaime, se le olvidó hablar de la variable honestidad, usted dijo que la fórmula anticorrupción era ejercicio indebido del poder sin controles, más impunidad, menos participación ciudadana".

*¿Y dónde está la honestidad?* Pues la honestidad está vinculada a esto que llamaba Alejandro Encinas, la lucha contra la impunidad.

En México queremos que los servidores públicos y que los mexicanos actuemos con honestidad, eso no nos va a llegar del cielo, no va a consistir en aprendernos un catecismo o un decálogo donde aprendamos valores morales o valores jurídicos, eso lo vamos a aprender con incentivos.

En la medida en que un servidor público, voy a hablar del más importante de este país, que es impune constitucionalmente.

El Artículo 108 de la Constitución dice que el Presidente durante su encargo solamente puede ser procesado o encausado por delitos graves del orden común o por traición a la patria, es casi un servidor público impune. Esto no puede ser posible en un sistema constitucional, en un estado de derecho.

Bueno, en este momento el señor Presidente de la República, Peña Nieto, ha cometido un acto de responsabilidad constitucional, ha permitido la salida de tropas del país para realizar misiones de paz en Naciones Unidas y ha incumplido con el artículo 76, fracción III, de la Constitución, ese artículo determina que para la salida de tropas del país el Presidente de la República debe contar con la autorización del Senado, y no la tiene. Las tropas están fuera del país, en misiones de paz en cascos azules de Naciones Unidas.

*¿Cuál es la responsabilidad del señor Presidente?* Es impune. Y desde el Presidente de la República al último de los gobernadores que viola derechos humanos o alcaldes o autoridades, existe la impunidad. Mientras no combatamos la impunidad no podemos hablar de honestidad. Para tener honestidad es necesario que exista tanto la zanahoria como el garrote, que haya estímulos para ser honestos y desincentivos para ser deshonestos.

Yo creo que hay que repensar mucho la fórmula de la que les hablé. Una fórmula anticorrupción con controles independientes y autónomos que limiten el poder, no solamente el formal sino el fáctico, y que existan también mecanismos estrictos para combatir la impunidad y, desde luego, que tengamos mecanismos de participación ciudadana.

Desde luego, la clase política no quiere los mecanismos de democracia participativa y deliberativa, *¿qué tenemos que hacer para que los tratados los aprobemos mediante referéndum, qué tenemos que hacer para que exista revocación de mandato, qué tenemos que hacer para que haya acciones ciudadanas de inconstitucionalidad?* Pues lo único que nos toca hacer es organizarnos como sociedad, trabajar políticamente y exigir.

Cuando la sociedad se organiza y protesta, el poder lo piensa dos veces. Tengo dos ejemplos para ello, uno era la pretensión del Poder Ejecutivo para que el Senador Raúl Cervantes fuese propuesto por el Presidente de la República dentro de una terna como Ministro de la Suprema Corte, hubo una reacción social en contra de esa posibilidad y el señor Raúl Cervantes tuvo que regresar a su curul como senador de la república.

El otro ejemplo es muy reciente, es de la Universidad Nacional Autónoma de México. El gobierno de Enrique Peña Nieto quería imponer como Rector de la Universidad a Sergio Alcocer, que había sido Subsecretario en Relaciones Exteriores; sectores de la comunidad universitaria se pronunciaron en contra de que el Rector de la Universidad fuese una imposición del Gobierno Federal y, desde luego, se tuvo que buscar a una candidatura intermedia y el nuevo



Rector, como ustedes saben, se llama Enrique Graue, no se llama Bolívar Zapata y no se llama Sergio Alcocer, que eran las imposiciones del Gobierno Federal en la rectoría de la UNAM.

Entonces, para tener un país distinto, para tener una Constitución normativa o un Estado de derecho, una democracia de calidad y no de baja intensidad, lo que necesitamos es organizarnos socialmente y trabajar políticamente por la transformación de México.

Muchas gracias.