

UNIVERSIDAD VASCO DE QUIROGA, A.C.
FACULTAD DE DERECHO.
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL FISCAL Y ADMINISTRATIVO.

TESIS:

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE
FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL ESTADO DE MICHOACÁN.**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO PROCESAL
FISCAL Y ADMINISTRATIVO**

PRESENTA:

FRANCISCO CONTRERAS SALGUERO.

DIRECTOR DE TESIS: ÉDGAR HUGO ROJAS FIGUEROA.

MORELIA, MICH.

NOVIEMBRE DE 2017

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Michoacán atraviesa, desde hace varios años, por una crisis aguda de legitimidad en sus instituciones gubernamentales, además de los problemas de pobreza, inseguridad y desempleo.

Esta crisis de legitimidad surgió por la galopante corrupción de las instituciones, la mala administración de los recursos públicos, los deficientes procedimientos y herramientas para la rendición de cuentas de los servidores del Estado y la escasa participación ciudadana que, por ignorancia o desidia, se aleja cada vez más de la *polis*.

La tarea de todo estudioso del Derecho es el análisis y la crítica profunda de fenómenos sociales y políticos desde un punto de vista legal, con la construcción de argumentos precisos. Y, el especialista en Derecho Procesal Fiscal y Administrativo se aboca a asuntos donde el aparato gubernamental utiliza sus facultades legales para injerir en la esfera de los ciudadanos.

Ahora bien, existen procedimientos para la fiscalización y rendición de cuentas de los servidores públicos en los diferentes niveles de gobierno que en los últimos años han sufrido una transformación importante por la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción. La autoridad fiscalizadora investiga irregularidades en el manejo de recursos, para a su vez instaurar procedimientos administrativos, y finalmente, sancionar a los responsables. Estos pasos parecen sencillos de explicar, pero los procedimientos tienen que ser desmenuzados y analizados a detalle, antes y después de las reformas anticorrupción.

Siendo Michoacán una de las entidades federativas más golpeadas por la corrupción y la crisis financiera gubernamental, esta investigación fue

concentrándose en los procedimientos legales de fiscalización y rendición de cuentas que existen a nivel local.

Así, es tarea de esta investigación descubrir y dilucidar los siguientes aspectos:

1. En primer lugar, construir el marco teórico de la responsabilidad administrativa como variable independiente de la investigación.
2. Establecer los términos de hacienda y deuda pública como aspectos gubernamentales que son fiscalizados por las autoridades facultadas para ello.
3. Establecer y analizar, a juicio de la investigación, cuáles son los procedimientos principales de fiscalización, rendición de cuentas, determinación de responsabilidades y fincamiento de sanciones en el Estado de Michoacán.
4. Analizar, una vez aprobado el Sistema Estatal Anticorrupción en Michoacán, cómo quedaron configurados dichos procedimientos.

De esta manera, queda planteada la pregunta problematizadora de la investigación: ¿Cuáles son los principales procedimientos administrativos para la fiscalización, rendición de cuentas y determinación de responsabilidades para los servidores públicos en Michoacán y cómo se llevan a cabo?

OBJETIVOS

Objetivo general: establecer el marco teórico de la hacienda pública, la deuda pública y la responsabilidad administrativa para entrar en el posterior análisis de los principales procedimientos de fiscalización, determinación de responsabilidades y fincamiento de sanciones para servidores públicos en el Estado de Michoacán.

Objetivos específicos:

1. Elaborar el marco teórico, con el análisis doctrinario y legal, de la responsabilidad administrativa.
2. Elaborar el marco teórico, con el análisis doctrinario y legal, de la hacienda pública.
3. Elaborar el marco teórico, con el análisis doctrinario y legal, de la deuda pública.
4. Establecer cuáles son los principales procedimientos de fiscalización, determinación de responsabilidades y fincamiento de sanciones de los servidores públicos en el Estado de Michoacán, antes de las reformas del Sistema Estatal Anticorrupción y explicar cómo se llevan a cabo.
5. Establecer cuáles son los principales procedimientos de fiscalización, determinación de responsabilidades y fincamiento de sanciones de los servidores públicos en el Estado de Michoacán, después de las reformas del Sistema Estatal Anticorrupción.

HIPÓTESIS

La hipótesis de esta investigación consiste en encontrar cuáles son los principales procedimientos de fiscalización superior y posterior determinación de responsabilidades administrativas en el Estado de Michoacán, para analizar cómo se llevan a cabo, y dilucidar si las reformas del Sistema Estatal Anticorrupción les dotarán de mayor eficiencia para sancionar.

La tarea de encontrar las causas del probable desvío de recursos públicos y a sus agentes es de una intensa labor profesional y especializada que sólo un gran grupo de personas, en un período extenso de tiempo, podría realizar. Además, por tratarse de una investigación legal, este trabajo se enfocará en analizar los procedimientos de responsabilidad administrativa, sobre todo a la luz del Sistema Estatal Anticorrupción.

Es importante mencionar que el presente trabajo no contiene una propuesta de reforma legal, sino que, por su naturaleza de corte procesal, clarifica, desmenuza y analiza a cabalidad los procedimientos administrativos mencionados en párrafos anteriores, haciendo anotaciones y conclusiones puntuales de cada uno de ellos.

Dichas anotaciones y conclusiones bien pueden servir para que los legisladores locales las tomen y construyan propuestas de reforma sólidas en el Congreso local, o bien, se hagan dichas iniciativas legales desde el ámbito académico, con las herramientas ya existentes de iniciativas ciudadanas.

Así, la hipótesis de la presente investigación queda planteada de la siguiente manera:

En Michoacán, la fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, la investigación de irregularidades en el manejo de recursos públicos, el

procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas y el fincamiento de sanciones, son ejercicios legales suficientes y eficientes para garantizar la rendición de cuentas de los servidores públicos.

ESQUEMA DE TRABAJO Y ELECCIÓN DE LA METODOLOGÍA

El diseño de la presente investigación tiene un corte cualitativo, debido a las siguientes consideraciones sobre dicho tipo de investigación:

Primera, que el análisis cualitativo de fenómenos tiene especial relevancia en las ciencias sociales; segunda, es profundo, progresivo y flexible, y esas características combinan con los ideales de la juventud actual que no respeta cánones inmutables y prefiere la innovación en la investigación, a la repetición pesada de procesos: esto lo da el paradigma cualitativo.

Recuérdese que son dos los principales personajes que pugnaron por encontrar la mejor filosofía del método científico: Aristóteles y Galileo. Se dice pugnaron, pero es obvia la nula contemporaneidad de uno y otro. Los tiempos de cada uno, explican su enfoque metodológico.

Aristóteles, sabio y filósofo griego de los antes de Cristo, emitió una filosofía del método científico que consistía en encontrar la relación causal entre dos premisas, las cuales provocan un fenómeno determinado, una acción. En el mundo, a este estudio se le conoce como el de las cuatro causas de Aristóteles. Entre la formal, la material y la eficiente, la más trascendental: la causa final, es decir, el porqué se realiza algo, la razón por la que se emprende una tarea, se escoge una pareja, se estudia en tal universidad, se tienen equis número de hijos, se compra un pantalón. Pero, ¿cómo es que la persona comienza a pensar en relaciones causales? Lo hace desde el momento en que observa lo que tiene a su alrededor. El ser humano es el individuo observador por excelencia, ya que por medio de sus sentidos percibe su entorno, para luego tomar eso que percibe y diseminarlo en procesos lógicos y racionales y así obtener respuesta de lo que se plantea. En palabras del mismo Aristóteles:

«Todos los hombres tienen naturalmente el deseo de saber. El placer que nos causa las percepciones de nuestros sentidos es una prueba de esta verdad. Nos agradan por sí mismas, independientemente de su utilidad, sobre todo las de la vista. En efecto, no sólo cuando tenemos intención de obrar, sino hasta cuando ningún objeto práctico nos proponemos, preferimos, por decirlo así, el conocimiento visible a todos los demás conocimientos que nos dan los demás sentidos. Y la razón es que la vista, mejor que los otros sentidos, nos da a conocer los objetos, y nos descubre entre ellos gran número de diferencias»¹.

Además, la investigación cualitativa atiende la filosofía humanística que inspiró a egregios personajes como Vasco de Quiroga. Este jurista y posterior religioso, mediante la observación rigurosa y el compromiso apostólico, transformó la realidad de los indígenas de distintos territorios. No improvisó.

En este orden de ideas, esta investigación cualitativa siguió una metodología estrictamente documental por medio de la consulta de doctrinarios, estudiosos del Derecho y expertos en las materias administrativa y de fiscalización pública para comprender los conceptos básicos de responsabilidad, hacienda y deuda pública. Posteriormente, se hace la consulta de otras fuentes de información como leyes, jurisprudencia y textos en internet como apoyo a la doctrina, y teniendo la misma importancia y trascendencia en el trabajo de investigación.

Esta investigación documental se va construyendo en base al análisis y la crítica para llegar a las conclusiones que servirán de base para futuras propuestas legislativas o académicas.

A pesar de la estructura formal que tienen los trabajos académicos de investigación, o mejor llamados tesis, no está de más recordar que las ciencias

¹ Información disponible en: <https://goo.gl/4Yk9uN>.

sociales nos abren la oportunidad de ser innovadores. No habrá mayor satisfacción en nuestra carrera profesional que la que nos dará la investigación cualitativa aplicada a un fenómeno. Este país, tan necesitado de acción social comprometida, está sedienta de académicos comprometidos con su entorno, que participen en la consecución de mejoras de barrio, laborales, escolares, familiares y de cualquier relación pública.

CAPÍTULO I. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

1.1 Concepto de responsabilidad administrativa en la doctrina.

La ignorancia jurídica y política de un amplio sector de la población mexicana que está cimentada en la corrupción rampante de la clase política engendrada en la Revolución Mexicana, obliga a los estudiosos del Derecho a vislumbrar y aclarar conceptos nublados. Uno de éstos es: *la responsabilidad administrativa, o también llamada por una serie de reformas que se tratarán a continuación, responsabilidad de los servidores públicos.*

Esto tiene la finalidad de aportar un instrumento teórico-práctico para disminuir paulatinamente la crisis por la que atraviesa la Nación mexicana ya que, al lograr una burocracia moderna a la que no se ha llegado como diría otrora Octavio Paz², se evitarían los desfalcos hacendarios, la corrupción, la escasa planeación de obra pública, la profunda indignación social, la violencia, la vulneración sistemática de derechos humanos.

El vocablo responsabilidad tiene su raíz en el verbo latino *respondere* que significa, *inter alia*, responder, corresponder, ser proporcionado a, estar a la altura de³. O bien, con cierto atrevimiento, tiene que ver con la palabra latina *res*, que significa cosa, hecho, y de la cual se deriva la *res publica*, es decir, el Estado, la administración pública, la política⁴.

² Paz, O., *Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015.

³ *Diccionario Ilustrado Latín*, VOX, España, 2008, p. 435.

⁴ *Ídem*, p. 432.

Desde temprana edad, en nuestra cultura, los padres o encargados de la formación de un pequeño inculcan el sentido de la responsabilidad como el deber de responder ante encargos o tareas básicas ya sea por el simple hecho de ser órdenes superiores o con un sentido humano mirando hacia el futuro del menor. Muchas veces falta la reflexión de saber el porqué o para qué se hacen ciertas cosas o se acatan reglas dogmáticas y discrecionales, llevando a las personas a ser autómatas en el cumplimiento del deber. Cumplir cosas abstractas. En otras ocasiones, la responsabilidad reflexiva lleva a las personas a aportar grandes cosas al mundo y a la sociedad, incluso cuando transgreden el *statuo quo*. Un ejemplo:

Un joven universitario de veinte años de edad que cursa la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación tiene un examen importante a las 5 de la tarde. Diversas asociaciones civiles, padres de familia, normalistas y diferentes escuelas (entre las cuales no se encuentra a la que este joven pertenece) convocan a una manifestación pública en el centro de su ciudad a la misma hora de su examen, con el fin de protestar por la desaparición de 43 muchachos ocurrida en Iguala, Estado de Guerrero. En su cabeza deambula una responsabilidad académica y familiar de presentar su examen y obtener la nota que ciertas personas esperan, pero también está el sentido de responsabilidad social por un delito de desaparición forzada a todas luces cometido por el Estado Mexicano, un sentido de protesta, de solidarizarse por una causa real. ¿Qué decisión tomar? ¿Cuál opción lo hace más o menos responsable? Por una parte, unos dirían que su responsabilidad primordial es la escuela ya que su formación personal es más importante que cualquier otra cosa, pero otros argumentarían que cualquier desaparición es motivo de indignación y una digna acción es la protesta, pensando allende sus propios intereses.

Es así como las responsabilidades más obvias y evidentes se contraponen con otras no escritas pero no por ello menos importantes.

Así mismo, la Real Academia de la Lengua Española define la responsabilidad como «cualidad de responsable» o bien «cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado»⁵.

Es interesante ver que la Real Academia define la responsabilidad desde un sentido positivo y otro negativo. Así, la responsabilidad es la cualidad de una persona que cumple con lo que le ha sido encomendado y se le valora en sociedad. Se escucha en repetidas ocasiones que para describir y evaluar a las personas ya en una tertulia, ya en una entrevista de trabajo, una de las construcciones más utilizadas es: «es muy responsable», «tiene un alto sentido de la responsabilidad». Sin embargo, en la otra acepción transcrita se adopta un tinte negativo al definir a la responsabilidad como consecuencia de una equivocación. No es que seas responsable por cumplir, sino que eres responsable y adquieres una carga por no cumplir. Es ésta corriente la que se utiliza en el mundo jurídico de las responsabilidades administrativas, y en el derecho en general: es responsable civil, penal, administrativamente quien viola un precepto legal, incumple un contrato u otorga a sus allegados una concesión de obra pública. No así el que cumple con gallardía el cargo para el que fue elegido. Interesantes reflexiones sobre un mismo término.

Javier Solís expone que se debe dar un paso adelante para entender la responsabilidad desde el ámbito jurídico donde adquiere matices para el análisis de la responsabilidad administrativa. La responsabilidad jurídica se deriva de la existencia de leyes en donde se exponen deberes y obligaciones para los ciudadanos, sean particulares o servidores públicos. El incumplimiento o la omisión de ciertas conductas genera consecuencias de diverso tipo, es decir, responsabilidades⁶.

⁵ Información disponible en: <http://dle.rae.es/?id=WCqQQlf>, consultada el día 10 de enero de 2017.

⁶ Información disponible en: <https://goo.gl/WTdxKE>, consultada el día 2 de junio de 2017.

Se entiende de esta manera a la responsabilidad como «el deber de responder por el cumplimiento o incumplimiento de una obligación, siendo la segunda hipótesis la que generalmente trae aparejada la imposición de una sanción; de esta forma, la responsabilidad permite determinar quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento mencionados, constituyéndose, por así decirlo, en una obligación de segundo grado que aparece cuando no se cumple con la primera, esto es, cuando se comete un hecho ilícito»⁷.

El siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da la razón a la anterior definición:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. LA SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 49, FRACCIÓN IV, Y 51 DE LA LEY RELATIVA SE APEGA AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los citados preceptos legales establecen que la referida sanción económica aplicable a los servidores públicos del Estado de México que incurran en responsabilidad administrativa cuando ésta sea por beneficios obtenidos, o por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de la ley aludida será de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados, respectivamente, se apegan a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los principios para el cálculo de la sanción pecuniaria, ya que para cuantificarla deben tomarse en cuenta los beneficios obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, aunado a que al individualizar dicha sanción se considerarán las diversas circunstancias

⁷ Información disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/36.pdf>, consultada el día 10 de enero de 2016.

que rodearon la conducta infractora con el fin de arribar a una conclusión sobre si aquella se fija en un monto equivalente al del respectivo límite inferior, superior a éste o igual al límite superior, situación que dentro de los márgenes fijados constitucional y legalmente, permite atender a diversos factores, entre otros, a la situación económica del infractor. No es óbice para lo anterior el hecho de que el monto de la sanción en cita no pueda ser inferior a los beneficios obtenidos o daños y perjuicios causados al Estado, ya que en cumplimiento de lo previsto en el referido artículo constitucional aquella no podrá ser inferior a los mismos, con independencia de las circunstancias que rodeen la comisión de la falta correspondiente⁸.

Este criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da cuenta clara de lo que significa la responsabilidad administrativa en el Derecho Mexicano donde, un servidor público que tiene ciertas obligaciones puede incurrir en responsabilidad en caso de no cumplirlas, por lo que tendrá que pagar cierta cantidad de dinero en el caso de que esta falta haya causado perjuicios patrimoniales. Es de relevancia ver que este tipo de reflexiones datan del año 2004 y no existe hasta el momento de esta investigación una lista plural y amplia de servidores públicos que hayan pagado los perjuicios causados a municipios, estados o hasta a la misma República Mexicana.

En derecho existen diferentes clases de responsabilidad que se determinan a continuación:

Política: el artículo 109 constitucional federal en su fracción I, establece: «Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: I. Se impondrán, mediante juicio

⁸ Tesis aislada P. XLIII/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada durante la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas». ¿Cuáles son las sanciones de las que habla el párrafo anterior? La destitución del servidor público e inhabilitación para desempeñar otros empleos, cargos o comisiones en la función pública. Esto significa que las sanciones no son precisamente de índole penal sino político, incluso porque los que toman las riendas del juicio son diputados y senadores. En la praxis es dudosa la capacidad de estos personajes de la vida pública para llevar a cabo dichas acciones con un criterio que no se vea afectado por ideologías, compadrazgos, colores o intereses comprometidos. Sin embargo, la Constitución está plasmada de esta forma y será difícil abrir los juicios políticos a observatorios ciudadanos. Además, lo que es tema de esta investigación, las sanciones políticas a servidores públicos no incluyen la reparación del daño cuando se trata de desvío de recursos públicos, parte importantísima y esencial de una justicia restaurativa.

Penal: la responsabilidad penal es aquélla que se deriva de la comisión de un delito por parte de una persona física o moral (en algunos casos), es decir, que los elementos de su conducta correspondan perfectamente con el tipo penal. En cuanto a los servidores públicos existe también la persecución por conductas que impliquen una conducta delictiva. Esta situación ha sido tema de debate (no muy intenso, por cierto, en el Estado de Michoacán) ya que diversos diputados han presentado iniciativas para remover el fuero de los ordenamientos constitucionales locales. ¿Qué es el fuero y cuál es el procedimiento que contempla la Constitución Federal para poder enjuiciar a un servidor público por conductas que puedan implicar una conducta delictiva? El siguiente criterio de Suprema Corte, aporta luz al tema:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como desafuero), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal (fuero) que la propia Constitución federal les atribuye para que, una vez desarrollado, y de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo — en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño— quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible⁹.

⁹ Tesis aislada P. LXVIII/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada durante la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

En temas como el desafuero, no hay nada mejor que escuchar a este órgano supremo jurisdiccional. Existen confusiones y dudas que los mismos políticos siembran en la población acerca de la inmunidad procesal llamada fuero. En esta tesis, la Suprema Corte analiza que este procedimiento tiene un tinte político importante ya que los legisladores no son jueces de una causa penal sino que revisan la pertinencia de que un servidor público enfrente la justicia en un momento determinado. En un sistema totalitario, por ejemplo, sería arriesgado que un congresista opositor no contara con esta protección, ya que el gobernante podría hacer funcionar la burocracia penal en su contra, acusándolo de delitos que no cometió y de los cuales podría ser liberado, pero que le quitarían tiempo, recursos y disposición para analizar temas trascendentes y ser contrapeso del ejecutivo.

El diputado local por Zapopan, Pedro Kumamoto, presentó una iniciativa en el Congreso Local de Jalisco bajo el hashtag (etiqueta) #FueroNoJuicioSí, para reformar diversos ordenamientos. Propuso la figura de juicios políticos donde se incluyera al Poder Judicial y éste fuera «ciudadanizado»¹⁰. Esta iniciativa junto con otras fue aprobada en un solo dictamen sin pasar la propuesta de los juicios políticos ciudadanos. Siguen los privilegios. En el Estado de Michoacán existe una iniciativa en comisiones legislativas presentada por el diputado panista Carlos Quintana Martínez donde propone que los diputados puedan ser juzgados por la probable comisión de un delito pero a la vez se menciona en el mismo texto que éstos no podrán ser removidos de su cargo. El texto es un tanto confuso y de los pocos académicos michoacanos que lo han analizado destaca el doctor Gumesindo García que la calificó como una «vacilada antidemocrática»¹¹. El poco consenso público, la falta de estudio y la obsesión de los diputados locales por conseguir otro escaño en las próximas elecciones provoca la presentación de iniciativas que no repercuten en uno de los temas más preocupantes en la vida pública de México: la

¹⁰ Discurso de Pedro Kumamoto en el Congreso del Estado de Jalisco el 19 de abril de 2016, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XbEFnY56ROA>

¹¹ Información disponible en: <https://www.quadratin.com.mx/politica/Una-vacilada-iniciativa-panista-fuero-Garcia-Morelos/>, consultada el día 14 de enero de 2016.

corrupción. Los ciudadanos están hartos, la economía va en picada, los jóvenes no consiguen empleos bien remunerados y la casta política sigue dando vueltas a lo mismo.

Administrativa: esta responsabilidad se origina en el ámbito administrativo, cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones contraviene alguna disposición legal. Corresponde al siguiente apartado delimitar las disposiciones legales tanto del ámbito internacional (como ejemplo), federal y local a las que se refiere la definición anterior. Este incumplimiento genera la aplicación de un acto coactivo por parte de la autoridad correspondiente, una sanción.

De hecho, algunos teóricos llaman a las infracciones administrativas, *delitos administrativos*, ya que cumplen las mismas especificaciones que un delito penal sólo que en diferente ámbito jurídico, y sobre tal conducta recae una sanción, no más grave que las de un ordenamiento penal, pero al fin y al cabo, sanción.

En su obra *Responsabilidad de los servidores públicos*, Arturo García Torres señala que «la responsabilidad administrativa es aquella que se origina por conductas de acción u omisión por parte de los servidores públicos que afectan la función pública al apartarse de sus principios rectores»¹².

Esta definición aporta dos elementos importantes:

- La responsabilidad administrativa es originada por conductas que son de acción u omisión, lo cual es importante, ya que a veces tramposamente la función pública se protege de la omisión y no se le imputa responsabilidad por la misma; existe el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado que se demanda ante

¹² García, A., *Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Poder Judicial de la Federación, Porrúa, México, 2008.

tribunales administrativos donde tiene que acreditarse una acción, pero no se habla de omisiones que perfectamente acarrearán perjuicios.

- Los principios rectores de la función pública como valores bajo los cuales debe regirse cualquier servidor público. ¿De qué valores estamos hablando? Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia¹³.

Es decir, toda responsabilidad será originada por un sujeto denominado servidor público, o por varios. De esto se deriva la siguiente pregunta: ¿qué es o quién es un servidor público? El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México señala al respecto: «así, entendemos por servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado»¹⁴.

Además, según lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

«Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

¹³ Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, vigente.

¹⁴ Información disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf>, consultada el día 10 de enero de 2016.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública (...)»¹⁵.

En resumen, son servidores públicos en México:

- Representantes de elección popular.
- Miembros del Poder Judicial de la Federación.
- Funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación.
- Personas que desempeñen empleo, cargo o comisión en el Congreso de la Unión.
- Personas que desempeñen empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.
- Personas que sean parte de organismos constitucionales autónomos.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente.

- El Presidente de la República.
- Diputados locales.
- Magistrados locales.
- Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.
- Integrantes de los Ejecutivos locales.
- Integrantes de Ayuntamientos.
- Miembros de los organismos constitucionales autónomos locales.

Con esta lista se cubre la totalidad de personas que trabajan en la función pública tanto a nivel federal, estatal y municipal, y no deja lugar a dudas de que todos deben regirse por los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con el riesgo de que, al no seguirlos, podrían incurrir en responsabilidad. Es urgente que los ciudadanos pongan atención en estos aspectos y no permitan que un burócrata se niegue a atenderlos ante cualquier solicitud.

Retornando a la definición del maestro Arturo García, toda persona que esté incluida en la lista anterior, en su quehacer y función cotidianos como servidor público realiza acciones u omisiones que repercuten en directamente en la vida social y política de cada rincón de México. Son ellos los encargados de hacer funcionar el aparato estatal consagrado en la Constitución, aparato *sine qua non* existiría el orden, llevando a los ciudadanos a una anarquía.

De todas estas acciones u omisiones, algunas estarán apegadas a derecho, pero otras estarán apartadas del mismo generando una responsabilidad administrativa.

1.2 Concepto de responsabilidad administrativa en la legislación federal.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Cuarto: DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARTICULARES

VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES O HECHOS DE CORRUPCIÓN, Y PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Previamente a entrar a este apartado es de señalar que en muchos temas jurídicos, no es a veces la ley quien aporta conceptos, sino la doctrina. El numeral anterior sentó la base doctrinal más importante en la presente investigación, lo que no harán los textos legales en la definición de responsabilidades administrativas. El análisis de los ordenamientos legales nos arrojarán los procedimientos, mecanismos y formas para tratar a los servidores públicos y particulares asociados a ellos que incurren en la ilegalidad, y no se detiene en conceptos, salvo los que se refieren a definir instituciones involucradas, por ejemplo.

Se analizó en el apartado anterior una parte importante del artículo 108 de la CPEUM donde se establece cuándo un ciudadano mexicano tiene el carácter de servidor público. Este mismo apartado de la Constitución es el primer paso para ahondar en el amplio universo jurídico de las responsabilidades administrativas en México. Aquí, sólo se darán las primeras pautas para luego proceder a un análisis exhaustivo del texto legal, es decir, se pasarán de las definiciones netas a la profundidad.

Es importante señalar que la Constitución otorgue un título completo al tema. Quizás piense la mayoría de la sociedad que este tema no es lo suficientemente regulado. En parte tienen razón. Pero el hecho de que se consagre en la Carta Fundamental párrafos a las responsabilidades de los servidores públicos habla de una democracia todavía incipiente que comienza a cimentar su madurez institucional.

Establece el artículo 109, fracción III de la CPEUM lo siguiente:

Art. 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

El texto legal no aporta como tal una definición expresa de la responsabilidad administrativa pero aporta sus elementos esenciales, a saber:

- Una sanción administrativa.
- Servidores públicos.
- Actos u omisiones.
- Afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- Deber de observación en el desempeño de empleos, cargos o comisiones.

Estos elementos embonan perfectamente en la conceptualización doctrinal de la responsabilidad administrativa como una acción coercitiva que recae sobre el servidor público que en el desempeño de sus funciones transgreda los principios básicos de la función pública: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Sin embargo, se encuentran ciertos matices que no son objetivos como la honradez y la lealtad, en razón de que son conceptos subjetivos que podrían interpretarse de diversas maneras. Por ejemplo, puede darse el caso de un procedimiento de licitación pública para un tren de alta velocidad México-Querétaro. El Gobierno Federal en turno sigue al pie de la letra los requisitos para otorgar esta obra a una o varias empresas privadas que presenten sus propuestas. Incluso, puede llegar a simular un concurso. La concesión se otorga y nadie impugna dicha resolución administrativa.

¿Cómo puede la ley encontrar falta de honradez o lealtad en dicho procedimiento? ¿cómo un juez se sirve de pruebas para determinar que esta licitación es contraria al espíritu constitucional? Se cumple la legalidad y la eficiencia, pero dónde queda la honradez y la lealtad.

Y así abundan los textos legales con una prosa hermosa y llena de buenos deseos, pero carente de objetividad.

b) Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El 15 de junio de 2016, Carmen Aristegui entrevistó a Juan Pardinás, exdirector del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y a Eduardo Borques, exdirector de Transparencia Mexicana acerca de las aprobadas reformas en el Senado en materia de corrupción¹⁶. Se mostraron, en primer lugar, decepcionados por la no inclusión de la propuesta ciudadana que recabó más de 600 mil firmas llamada 3 de 3, donde se pretendía que los servidores públicos de alto nivel presentaran una declaración patrimonial, fiscal y de intereses abierta públicamente. En venganza, según anotaron, los legisladores pretendían que esta 3 de 3 fuera presentada

¹⁶ Información disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mHUfk8HbXH4>, consultada el día 18 de enero de 2016.

también por las empresas o entes privados relacionados con el Estado, lo cual obligaría a millones de mexicanos a hacer públicos estos documentos.

Lo que sí tomaron en cuenta en el Congreso de la Unión fueron varias propuestas que fueron incluidas tanto en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, principales ordenamientos que entraron en el paquete de reformas y cambiaron, en parte, el ámbito de las responsabilidades administrativas a nivel federal. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor a partir 19 de julio de 2017, según establecen los artículos primero y tercero transitorios. En cambio, la referente al Sistema Nacional Anticorrupción ya está vigente y los congresos locales tienen un año para adecuar los ordenamientos de sus estados a lo que se ha fijado federalmente.

En el capítulo III de esta investigación se tomarán en cuenta estos nuevos ordenamientos para el análisis y en la propuesta final se determinará el avance del Congreso del Estado de Michoacán en aplicar estos nuevos principios e instituciones.

Como preámbulo, este nuevo paradigma trajo consigo, primero, acabar con la figura de un zar anticorrupción como pretendía hacer Peña Nieto al nombrar a Virgilio Andrade como titular de la Secretaría de la Función Pública y que lo investigara por el escándalo de la Casa Blanca. ¿Un zar anticorrupción investigando a su mismo padre político? Mala idea. Ahora, se nombrará un fiscal anticorrupción, un ciudadano que se encargue de hacer esfuerzos conjuntos con otras dependencias de investigación como la Auditoría Superior de la Federación o el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Las responsabilidades administrativas tendrán dos vertientes de investigación, una penal y otra administrativa donde diferentes órdenes de gobierno actuarán para

sancionar debidamente a los responsables. Personajes independientes que no hayan sido engendrados por cuotas políticas, o al menos, así vendieron la idea.

Por lo que resta a la conceptualización de la responsabilidad administrativa en estos ordenamientos, la letra no da cuenta del mismo. Su estructura apela a definir a las instituciones competentes, obligaciones de los sujetos, mecanismos de prevención, faltas consideradas graves, faltas consideradas no graves, mas no una definición como tal de lo que significa una responsabilidad administrativa. Esta situación se advirtió en párrafos anteriores ya que la verdadera encargada de dar estos elementos es la doctrina.

1.3 Concepto de responsabilidad administrativa en la legislación local.

a) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

En el ámbito local, el primer ordenamiento que contempla la responsabilidad administrativa es la Constitución Local en su artículo 105, fracción I:

Artículo 105.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo dispuesto en este Título y a lo siguiente:

I. Se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y, en su caso, a los particulares que participen en faltas administrativas que la ley califique como graves. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones;

La porción normativa transcrita es una calca de lo que dispone la Constitución Federal, al venir incluidos los principios de la función pública. No es de menospreciar que sendas constituciones dejan un abanico amplio de posibilidades donde los servidores pueden incurrir en responsabilidad, ya que dan a entender que cualquier falta que afecte los principios rectores, es susceptible de ser castigada, aún cuando no se especifique en la ley.

Además, esta definición cumple con los elementos de lo que se ha trabajado en páginas anteriores:

- Servidores públicos.
- Sanción.
- Actos u omisiones.
- Afectación de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- Esta afectación se da en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

b) Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.

En este ordenamiento se contempla como tal la responsabilidad administrativa en el artículo 10:

Artículo 10. Responsabilidades administrativas. El incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley o de la normatividad específica relativa al servicio público que se desempeñe, da lugar a que se determine la responsabilidad administrativa del servidor público y a que se le apliquen las sanciones que correspondan de acuerdo a esta ley.

En este caso, la responsabilidad administrativa deriva del incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley en mención o en ordenamientos específicos de la

función pública. Este incumplimiento debe darse por parte del servidor público y tiene que aplicársele una sanción.

Cabe resaltar que en este caso ya no se habla de los principios de máximas contenidos en otros textos legales (honradez, legalidad, etc.), y tampoco de afectaciones en general, sino específicamente de incumplimiento de obligaciones, lo cual se considera corto a todo lo que un servidor público puede hacer ilegalmente durante su encargo, empleo o comisión. Además, ¿dónde quedan las personas que ya no son servidores públicos y los particulares relacionados con faltas graves? Es cierto que, en el caso de los segundos, se contemplan más adelante en el articulado, pero no está por demás ampliar la definición de responsabilidad administrativa evitando lagunas legales.

1.4 Antecedentes de las responsabilidades administrativas y de servidores públicos en México.

En cualquier régimen democrático las instancias que combaten la corrupción y generan transparencia a los ciudadanos van recorriendo un camino tortuoso, a veces firme, otras menos firme, para hacer realidad el anhelo de la legalidad y la modernidad burocrática. México no está alejado de esta descripción. A lo largo del México contemporáneo siempre han existido escándalos relacionados con altos funcionarios, desde el presidente de la República, hasta gobernadores, diputados, senadores, auditores, hermanos de políticos, familias enteras que se adueñan del Congreso de la Unión o locales. Pareciera que estos escándalos se han quedado en eso: notas de revistas del corazón. No hay consecuencias ni castigos para toda esa gama de personas que se han enriquecido en la función pública, han cambiado la vida de sus compadres y se han ido del país sin pena ni gloria. Altos servidores públicos que ahora están en los consejos de administración de grandes empresas o ellos mismos han fundado conglomerados privados, por casualidad, al terminar sus

gestiones, o bien, han ayudado a sus allegados o familiares para tener negocios lucrativos, o se erijan como notarios públicos, por ejemplo.

Es ingenuo e ilusorio pensar que con reformas legislativas e iniciativas del Ejecutivo se va a terminar de una vez por todas este cáncer que ha invadido a todo tipo de instituciones alrededor del país: la corrupción. Hace falta voluntad política más que leyes, reglamentos e instituciones. Ahora bien, es el trabajo de la academia analizar la situación y los contextos legales y políticos, aportar conclusiones y propuestas para que las tomen las personas que toman las decisiones desde arriba y las apliquen. Las leyes son herramientas, ejecutarlas es lo importante.

Así, en este numeral de investigación, se dará un recorrido general de lo que han sido las responsabilidades de los servidores públicos en tres etapas:

- Primera etapa: 1982 a 1994.
- Segunda etapa: 1995 a 2008.
- Tercera etapa: Sistema Nacional Anticorrupción aprobado a mediados de 2016.

Las primeras dos etapas se basan en el análisis del maestro Arturo García Torres, en su obra *Responsabilidades de los Servidores Públicos. Poder Judicial de la Federación*¹⁷.

Primera etapa: 1982 a 1994.

Es hasta el año de 1982 donde se consagra en la CPEUM el tema de la responsabilidad de los servidores públicos, estableciendo de manera definitiva el concepto de servidores públicos (no ya de funcionarios públicos), además de aportar el significado de la responsabilidad administrativa y cuáles son sus

¹⁷ García, A., op. cit., pág. 13.

consecuencias generales, dejando las especificaciones y procedimientos a la ley secundaria.

Se leía en la exposición de motivos de tales reformas lo siguiente: «la iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos de la sociedad. Si se quieren esas garantías se tienen que renovar esas bases. Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto constitucional que actualmente habla de responsabilidades de los funcionarios públicos. Se cambia al de responsabilidades de los servidores públicos. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión»¹⁸.

Así, en esta reforma se establece constitucionalmente:

- En el artículo 108, los sujetos de responsabilidad administrativa y su naturaleza.
- En el artículo 109, la responsabilidad por enriquecimiento ilícito.
- En el artículo 110, el juicio político.
- En el artículo 111 y 112, las responsabilidades penales para los servidores públicos.
- En el artículo 114, la prescripción de estas responsabilidades.

Al igual que en muchas reformas constitucionales, se establece la obligación de las legislaturas federales y locales para expedir las leyes reglamentarias. Dice el maestro Arturo García al respecto:

¹⁸ *Ibíd*em, p. 10.

«En relación con esta investigación cabe mencionar, que en el artículo 109 constitucional se deja al Congreso de la Unión y a Legislaturas de los Estados la obligación de expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes incurran en responsabilidad de conformidad con las bases que establece el propio precepto y a las cuales hemos hecho alusión en párrafos precedentes; y en el artículo 113 de la propia Ley Fundamental se determina que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus atribuciones, empleos, cargos y comisiones. Igualmente dispone que las citadas leyes establecerán las sanciones aplicables por esta clase de infracciones, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, y que, dichas sanciones además de las señaladas por esos ordenamientos consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas que deben establecerse de acuerdo a los perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, sin que puedan exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados»¹⁹.

En la ley reglamentaria expedida: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que derogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, se incluyeron novedosas disposiciones, estructurándose de la siguiente manera:

- Título Primero: disposiciones generales (se incluye la lista de sujetos reputados como servidores públicos en el artículo 108 constitucional).
- Título Segundo: procedimiento de juicio político.

¹⁹ Ídem, p. 13.

- Título Tercero: se regulan las responsabilidades administrativas estableciendo las obligaciones puntuales de los servidores públicos, los órganos competentes para conocer de su incumplimiento así como sanciones y criterios de aplicación de las mismas. Entre las obligaciones de cumplimiento y abstención, destacan, por ejemplo: «cumplir con máxima diligencia el servicio encomendado (art. 47. I); formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes y presupuestos correspondientes a su competencia (art. 47. II); observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este (art. 47. V); y, presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial en los términos establecidos en la propia ley (art. 47. XVIII). De abstención, de manera ejemplificativa, se observan, abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio público o implique el abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión (47.I); abstenerse de ejercer funciones de su empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó, o después de haber cesado por cualquier otra causa en el ejercicio de sus funciones; y abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión»²⁰. Además, en este mismo título se fijan las sanciones por faltas administrativas, a saber: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- Título cuarto: registro patrimonial de los servidores públicos.

Segunda etapa: 1995 a 2002.

En esta etapa se dieron diversas reformas legales en los ordenamientos que contemplan la responsabilidad de los servidores públicos, entre las que destacan:

²⁰ Ídem, p. 17.

- 1994-1995: únicamente se incluyeron entre los servidores públicos obligados a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, institución creada por la reforma constitucional que entró en vigor el 1º de enero de 1995 e innovó la estructura del Poder Judicial de la Federación para hacerla más transparente y eficaz.
- 1996: se reforman los artículos 110 y 111 constitucionales para considerar como sujetos de juicio político a los Magistrados del Tribunal Electoral.
- 2001: se reforma el Título Cuarto del texto constitucional para quedar como sigue: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, esto para tener congruencia con el numeral 113 donde se fija la responsabilidad del Estado cuando por su actuar se afecten los bienes y derechos de los particulares, los cuales tendrán derecho a exigir una indemnización en base a los procedimientos legales pertinentes.
- 2002: entra en vigor la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y según su artículo segundo transitorio: «Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal» es decir, que esta ley quedó para regular el ámbito de servidores públicos del otrora Distrito Federal, pero ya no aplicable al ámbito federal en su mayoría de títulos.

Este nuevo ordenamiento queda establecido de la siguiente manera:

- Título primero: disposiciones generales.

- Título segundo: responsabilidades administrativas.
- Título tercero: registro patrimonial de los servidores públicos.
- Título cuarto: acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

En los primeros tres títulos se reproduce de manera general lo incluido en la ley anterior, salvo ciertas particularidades no trascendentes, y se adhiere un título cuarto con las acciones preventivas.

De esta manera y al pasar los años, se reformaron artículos que se adecuaban a instituciones de reciente creación, pero sin cambiar lo esencial de la reglamentación.

Es hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto donde la narrativa anticorrupción cobra fuerza y el debate sobre este tema se extiende alrededor del territorio nacional gestándose nuevos ordenamientos que facilitarán la actuación de diversas instancias en la lucha contra la corrupción. Será en varios años donde el ciudadano podrá calificar si todo cambió para quedar igual, peor o realmente acercar a México a una democracia participativa.

Tercera etapa: 2016.

En anteriores páginas se trató el tema de las reformas concernientes a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, donde también se hicieron reformas importantes al ámbito de las responsabilidades administrativas, creándose una Ley General de Responsabilidades Administrativas que entró en vigor a partir de julio de 2017.

Es de importancia reconocer el contexto político y social que vive México y que ha obligado a que la élite política al menos haga como que quiere luchar contra la

corrupción. El reportaje de Carmen Aristegui sobre la Casa Blanca puso en entredicho la reputación y aceptación del Presidente de la República como nunca antes, colocando el conflicto de interés del mandatario en la palestra del debate público. Favores concedidos a amigos empresarios, una licitación tan pomposamente anunciada fue derrumbada en semanas, la imagen telenovelesca de la familia presidencial vituperada en redes sociales hasta el cansancio. No es secreto para muchos mexicanos que la corrupción ha hecho metástasis en todos los órganos del aparato gubernamental y así ha incursionado también en el ámbito privado. Los políticos incipientes que son diputados locales o líderes de partidos aprenden de las peores prácticas de sus superiores jerárquicos a quienes alaban hasta el cansancio y con quienes suben fotos a redes sociales. No entienden que no entienden.

Todo este contexto dio lugar a que se aprobara un paquete de reformas a mitad del año pasado donde se destacan la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Algunas de las novedades de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que no tenía su predecesora (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) son:

- Se incluye la definición de conflicto de interés como «la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios» (artículo 3º).
- Las autoridades competentes en la materia se dividen en tres (transcripciones del artículo 3º de la citada ley):

Investigadora: la autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización

superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas.

Substanciadora: la autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora.

Resolutora: tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente.

- Establecimiento de mecanismos generales de prevención.
- Establecimiento claro de faltas graves y no graves por parte de los servidores públicos y particulares relacionados con las mismas.
- Procedimiento de responsabilidad administrativa.

En fin, una ley mucho más completa que su predecesora y que al ser aplicada podrá justificar o no su existencia.

CAPÍTULO II.

CONCEPTUALIZACIONES DE DERECHO TRIBUTARIO.

2.1 Noción de Hacienda Pública.

Para continuar con el capitulado de esta investigación, y después de haber dilucidado elementos del Derecho Administrativo como la responsabilidad en general, la responsabilidad administrativa, los servidores públicos y sus obligaciones y las principales reformas que han configurado el marco jurídico de los mismos, es tarea recorrer el camino de la hacienda pública en México, conceptualizándola en primer lugar para después hacer una breve y concisa cronología de su evolución. Además, otro concepto que está íntimamente ligado a la hacienda pública es la deuda pública.

En todas las entidades federativas hay deuda. La Federación tiene deuda. ¿Cuál es la relación entre la deuda y las responsabilidades administrativas? Es una pregunta que se irá resolviendo conforme pasen las líneas de esta investigación, pero se comenzará diciendo que como en cualquier núcleo familiar, o ya no se diga familia, sino una persona física común, adquirir deudas es lo cotidiano. Sin embargo, hay quienes adquieren deuda para pagar una carrera universitaria, poner un negocio o construir poco a poco un hogar y quienes la adquieren para cuestiones menos loables. Existe libertad para que un particular elija entre algo que para algunos vale la pena y para otros no. Déjese todo al fuero interno. La diferencia entre la adquisición de deuda por parte de un particular y de un ente público es que este último tiene que hacerlo conforme a procedimientos legales y siempre bajo el escrutinio de la población, en base a los principios de transparencia y rendición de cuentas. Se verá más adelante que la adquisición inadecuada de deuda y créditos trae consigo un daño patrimonial al Estado y por consiguiente a los ciudadanos ya que el gobierno no tiene la oportunidad de invertir su dinero en el desarrollo por estar pagando los intereses de créditos contratados.

De acuerdo al Diccionario Jurídico de la UNAM, por hacienda pública se puede entender:

- «La hacienda pública es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales»²¹.
- «El principal instrumento de la actividad financiera del Estado es el presupuesto, considerando las dimensiones y la relación de equilibrio o desequilibrio de sus dos partidas: entradas —tributos, endeudamiento, contraprestaciones a las empresas públicas—, y salidas —gasto público corriente y de inversión—»²².

De la primera definición se desprenden los siguientes elementos:

- La hacienda pública es un conjunto de ingresos, propiedades y gastos. Es importante el acotamiento de que también los gastos forman parte de la hacienda pública, ya que no se toma en cuenta solamente la riqueza, sino todo lo que el Estado está gastando y que es debe ser parte de una rigurosa fiscalización.
- Este conjunto pertenece a entes públicos.
- Constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional. De aquí surge la pregunta: ¿qué es la renta nacional? En base a un artículo de investigación de Sergio Martínez Rosaslanda, se transcribe la siguiente definición de renta traída de la jurisprudencia de Estados Unidos de América: «es la ganancia derivada del capital, del trabajo o de ambos combinados, que incluye

²¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa/UNAM, México, 2001, p. 319.

²² *Ídem*, p. 319.

los beneficios derivados de la venta o conversión del capital»²³. A pesar de ser una definición de renta en general, sólo hace falta adecuarla a que estas ganancias serán del país al que se adecue la misma.

- Constituye un factor de gran importancia en la distribución entre los grupos sociales. ¿A qué se refiere la distribución? El Diccionario Jurídico Mexicano dice al respecto: «es la forma en que el ingreso o renta nacional se divide entre los factores de la producción (distribución funcional del ingreso) o entre los individuos y las familias (distribución personal del ingreso)»²⁴. A pesar de que la economía es una ciencia estrechamente ligada al derecho, no es tarea dilucidar conceptos de manera amplia, pero es necesario anotar que si la hacienda pública es un elemento tan importante para que haya una distribución justa de la riqueza nacional entre la población es imprescindible, y una obligación ética para los servidores públicos ser cuidadosos con la hacienda. ¿Será acaso que la explosión de la deuda pública desde los años de Echeverría y López Portillo sea la causa de la brecha de ingresos que existe en México? ¿La irresponsabilidad de los encargados de la riqueza nacional está ligada con la vulneración de derechos humanos de los más desfavorecidos que carecen de oportunidades de desarrollo personal? ¿Los más de 50 millones de pobres que hay en México son una derivación de las políticas hacendarias mal planificadas y ejecutadas del Ejecutivo en los últimos sexenios?

Los ciudadanos tienen que plantearse en los próximos meses, quién es el mejor personaje para tomar las riendas de la hacienda pública y que esta hacienda sea repartida bajo los principios de igualdad y justicia.

Volviendo a las definiciones transcritas, se analiza la segunda aportada por el Diccionario Jurídico Mexicano que desprende las características:

²³ Información obtenida de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2724/11.pdf>

²⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, p. 314.

- La hacienda pública es el principal instrumento de la actividad financiera del Estado ya que éste no podría sobrevivir sin dinero. Mediante el pacto social que todos los mexicanos firman como ciudadanos y que está plasmado en la Constitución Federal se constituyen como parte de un Estado quien se encarga de satisfacer distintas necesidades y derechos como educación, seguridad social, seguridad pública, vivienda. Para que el Estado pueda hacerse cargo de esto y cumplirlo a cabalidad se vale de recursos monetarios.
- La hacienda pública se traduce también como el presupuesto. Existe el Presupuesto de Egresos de la Federación (que incluye la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados cada año por el Congreso) y los presupuestos de egresos locales diseñados según las necesidades y oportunidades de cada entidad federativa. Hay que recordar, por ejemplo, que la principal fuente de ingresos de los estados son los mismos de la Federación que se reparten por medio de fondos de participaciones. Sin la recaudación federal no sobrevivirían las entidades.
- Este presupuesto es un equilibrio entre dos partidas: las entradas y salidas. Al igual que todo particular, familia o empresa se gasta lo que se tiene (o se debería). Gastas en proporción de lo que ingresas y si no se cumple esta ecuación se entra en el campo de la *discrepancia fiscal*.
- Las entradas se refieren a los tributos, endeudamiento, contraprestaciones a las empresas públicas. Este elemento doctrinario todavía se refiere a los tributos pero se prefiere utilizar el término *contribuciones* en acomodo al artículo 2º del Código Fiscal de la Federación. También es de resaltar que se inscriba al endeudamiento como un ingreso, que lo es, ya que es una entrada de dinero que no obstante es una carga puede sanear las finanzas en el corto plazo, lograr inversión o simplemente hacer frente a compromisos como el pago de nómina magisterial.

- Las salidas tienen que ver con el gasto público corriente y de inversión. Para aclarar este elemento se remitirá al Presupuesto de Egresos para el Estado de Michoacán a ejercerse en 2017. Dice el artículo 7º al respecto:

El Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2017 asciende a la cantidad de \$61,797'895,203.00 (Sesenta y un mil setecientos noventa y siete millones ochocientos noventa y cinco mil doscientos tres pesos 00/100 M.N.), cifra que concuerda con lo estipulado en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2017²⁵.

Esta cifra se divide de manera general en lo siguiente:

- Poder Legislativo: 897 millones.
- Poder Judicial: 1,164 millones.
- Organismos autónomos: 2,961 millones.
- Administración pública centralizada: 33 mil millones.
- Aportaciones a municipios: 11 mil millones.
- Deuda pública: 2 mil millones.
- Inversiones concurrentes: 44 millones.
- Administración pública descentralizada: 9 mil millones²⁶.

No existe un renglón específico o partida presupuestal para la inversión pública a nivel estatal. Solamente relativo a la inversión municipal se destinan 558 millones de pesos²⁷. Más adelante de la letra legal se habla del gasto de inversión pero atendiendo a generalidades:

²⁵ Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal del año 2017.

²⁶ *Ídem*.

²⁷ *Ídem*.

ARTÍCULO 42. Para la programación, presupuestación y ejercicio del gasto de Inversión Pública, las Dependencias y Entidades deberán atender a los Lineamientos e instrumentos técnicos que establezcan, en el ámbito de sus atribuciones, la Coordinación General de Gabinete y Planeación y la Secretaría de Finanzas y Administración, así como a los criterios siguientes:

I. Solicitar ante la Coordinación General de Gabinete y Planeación el registro en la cartera de proyectos de inversión que administra la propia Coordinación;

II. Considerar como prioridad la terminación de obras y proyectos en proceso, que impliquen concurrencia de recursos con otros órdenes de gobierno, así como las obras nuevas que cuentan con proyecto ejecutivo, la conservación y mantenimiento ordinario de la infraestructura estatal y los estudios y proyectos nuevos;

III. Aprovechar al máximo la mano de obra e insumos locales, así como la capacidad instalada, a fin de abatir costos; debiendo considerar a la población beneficiada y asociarlos al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Integral Estatal;

IV. Prever que las obras nuevas, estén registradas en la cartera de proyectos, tengan proyecto ejecutivo, presenten rentabilidad social y económica, cuenten con los requisitos de tipo ambiental y otros de tipo legal para su ejecución.

La asignación de recursos a dichas obras y proyectos se fundamentará en criterios que garanticen los servicios de educación, salud y asistencia

social, seguridad pública y procuración de justicia, combate a la pobreza, desarrollo municipal e infraestructura básica urbana y rural.

Lo anterior, considerando a la población beneficiada y su relación costo-beneficio o costo-eficiencia asociados al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Integral del Estado y de los Planes Municipales de Desarrollo; entre otros.

Este artículo citado toca un punto fino de las administraciones estatales: su Plan de Desarrollo Integral, que es un documento extenso que abarca todas las áreas que trabajará una administración, sus prioridades y objetivos. La inversión pública estatal y municipal, por tanto, debe estar alineada con este plan. Primero, deben concluirse las obras en proceso (lo cual es lógico) y posteriormente analizar cómo va a ejercerse el gasto, para garantizar el acceso a la educación, salud y asistencia social, seguridad pública y procuración de justicia, abatimiento de la pobreza, etc.

Además, este artículo demuestra que son escasos los lineamientos para ejercer inversión pública. Es lógico pensar que la Secretaría de Finanzas emite características más específicas, sin embargo, no hay una obligación expresa en el Presupuesto para que una cantidad importante de caudal se destine a proyectos a largo plazo. Pareciera que darle el control a una secretaría consagra la discrecionalidad del gasto público porque en ningún lugar dice que se deba gastar cierta cantidad: sólo se les otorga un presupuesto general y los encargados de la administración lo emplean a su gusto.

De no ser cierto el planteamiento anterior no se verían casos de diputados locales inaugurando obras en sus distritos, porque la inversión pública no se basa en criterios partidistas o electorales. Tampoco veríamos colonias, tenencias o municipios totalmente abandonados, el sector salud quebrantado con familias acampando afuera del Hospital Infantil de la ciudad de Morelia.

Es curioso hacer una revisión de la prensa local en meses pasados: diputados locales de la fracción del Partido Revolucionario Institucional proponen la reducción de los legisladores de representación proporcional, los famosos *pluris*²⁸. ¿Cuál fue la motivación de los diputados para levantarse un cómodo día de sus vacaciones legislativas (lejos de la realidad de sus electores que se levantan pensando cómo van a sobrevivir la quincena con los aumentos inauditos a los precios de bienes y servicios primarios) y emitir esta propuesta, mil veces repetida en otros lugares y que ya había intentado dicho partido a nivel federal? ¿Quién pudiera creerle a los priístas que ahora buscan «ahorrar» en el gasto público sólo reduciendo diputados sin pensar en la representatividad, la competencia y la pluralidad política? ¿Por qué mejor no se dedican a quitar candados a los independientes, a fiscalizar al Ejecutivo, a no aprobarse partidas secretas, a no colocar a conocidos en plazas laborales donde sólo irán a cobrar y no a trabajar?

Es importante que los ciudadanos atiendan el llamado al debate sobre el gasto público. Un gobierno estatal que enfoca sus baterías en el gasto corriente (que va desde el pago de nóminas hasta la contratación de los Cadetes de Linares, reconocida banda mexicana que canta corridos, en la fiesta anual del Congreso) y no se obliga a invertir, juega en un terreno peligroso para las generaciones futuras. Lo trascendental y de visión estadista es invertir en educación (renovación de la Universidad Michoacana, apertura de nuevos institutos politécnicos, becas para universitarios) y así asegurar el desarrollo y el aprovechamiento del capital intelectual que emigra a otros estados, países o continentes en busca de proyección que no obtienen en Michoacán.

²⁸ Información disponible en: <http://www.capitalmichoacan.com.mx/michoacan/propone-prior-reducir-50-los-diputados-plurinominales/>, consultada el día 13 de marzo de 2017.

2.2 Noción de Deuda Pública.

Antes de definir qué es la deuda pública, se debe desmembrar el término en sus partes.

Deuda, según la Real Academia de la Lengua Española es:

- Obligación que alguien tiene de pagar, satisfacer o reintegrar a otra persona algo, por lo común dinero.
- Obligación moral contraída con alguien.
- Pecado, culpa u ofensa²⁹.

Es así como la deuda contraída por una persona forma parte de una relación jurídica que se establece entre dos o más personas y de la que nacen obligaciones y derechos.

La palabra deuda proviene del latín *débitum*³⁰ que no tiene otra traducción más que deuda. Y el término «débito» en español es también sinónimo de deuda.

Ahora, pasando a lo que ocupa, la deuda pública está definida por el Diccionario Jurídico Mexicano en los siguientes términos:

«Es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, a instituciones internacionales (públicas y privadas). La deuda pública es diferentemente considerada y calculada por los distintos gobiernos, éstos pueden extenderla o no a todas sus obligaciones, a las del sector público de empresas nacionalizadas, agencias públicas, gobiernos provinciales y municipales. El

²⁹ Información disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DauWaFm>, consultada el día 30 de abril de 2017.

³⁰ *Diccionario Ilustrado Latín, op. cit.*, p. 310.

concepto ha ido desarrollándose y precisándose desde el siglo XIX, a medida que se ha impuesto la clara distinción entre deuda pública y deudas del soberano»³¹.

Además, menciona el mismo documento, son diversas las razones por las que una entidad gubernamental adquiere deuda y muchos otros los mecanismos más o menos favorables. Entre estas razones están:

- Satisfacer necesidades de inmediatez por la falta de ingresos del gobierno.
- Hacer frente a emergencias financieras por conflictos bélicos (se agrega: catástrofes naturales, epidemias).
- Financiar nacionalizaciones (como ocurrió en el caso del período ejecutivo de Lázaro Cárdenas del Río y su decreto de expropiación petrolera).
- Obra pública.
- Equilibrio de balanzas comerciales, de pago, políticas monetarias y fiscales.

De la definición del Diccionario Jurídico se señala:

Las obligaciones financieras que contrae el gobierno generan interés, entendida como un provecho o ganancia que adquieren las instituciones o personas que le prestan dinero. Sería absurdo pensar que alguien le prestaría a un aparato gubernamental dinero por filantropía, y es ése el punto peligroso de los créditos y razón por la cual se reestructuran constantemente buscando mejores tasas de interés, sin mencionar que las mismas fluctúan según el contexto político y social, según la economía internacional.

En segundo punto, son varias las personas con las que el gobierno puede contratar empréstitos:

- Con otros gobiernos (si se habla de México, con gobiernos de otros países).

³¹ *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p. 278.*

- Empresas.
- Personas físicas.
- Instituciones internacionales públicas.
- Instituciones internacionales privadas.

Ahora bien, también la Ley Federal de Deuda Pública da los elementos que conforman a la deuda pública:

Artículo 1o.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.- El Gobierno del Distrito Federal;

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V.- Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y

VII.-Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

En el artículo en cuestión se desglosan las entidades a nivel federal que tienen a su cargo pasivos, cuya naturaleza es de deuda pública. Primero se encuentra el Ejecutivo Federal y sus dependencias, es decir, cada una de las Secretarías de Estado que conforman la administración pública federal centralizada.

Después se menciona al Gobierno del Distrito Federal (ahora, Ciudad de México), fracción que no ha sido reformada, hasta el momento de la redacción de este documento, de acuerdo a la Constitución Federal, para cambiarse a: Gobierno de Ciudad de México. También es deuda pública la contraída por organismos descentralizados, o también llamados constitucionales autónomos como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Es normal que el aparato gubernamental federal en todas sus vertientes necesite de empréstitos para funcionar de manera adecuada, pero se ha llegado al exceso de contratar deuda para subsanar las malas administraciones. Los servidores públicos que dirigen las dependencias y ejecutan el gasto no tienen la noción de que se trata de instituciones pertenecientes al pueblo quien de manera directa o indirecta los coloca ahí como guardianes de su patrimonio.

2.3 Breve cronología de la Hacienda Pública.

Se analiza a profundidad en el numeral anterior el significado de la hacienda pública como todo aquél cúmulo de propiedades, ingresos y gastos con los que cuenta un ente público, y que está íntimamente ligado al desarrollo nacional, de las instituciones y de los individuos.

Al no ser la presente investigación un documento que ahonde en la historia de México, se apuntarán rasgos generales de la hacienda pública desde la Nueva España, pasando por el período de reconstrucción post-independiente, la Guerra de Reforma, la dictadura de Porfirio Díaz y el tiempo de la Revolución y la

instauración del régimen priísta que acompaña los días que vive la sociedad en la actualidad.

2.3.1 La Conquista y el período de independencia.

Antes del período de la Conquista de México, existieron culturas y reinos muy poderosos y con sistemas políticos y sociales complejos, como lo fueron los mayas. Sin embargo, al no ser ésta una obra histórica, sólo se dará una pincelada sencilla de lo que significó la Hacienda Pública en el momento exacto de la llegada de los españoles.

El imperio azteca era una federación de reinos y repúblicas con Moctezuma como jefe supremo. Se podría resumir que la hacienda pública de ese entonces consistía en riquezas como el oro y la plata, trabajados con excelencia y delicadeza. Además, los recursos naturales procesados para alimentos y bebidas eran de suma importancia, tal como el maguey de donde se extraía el pulque, miel, vinagre, y hasta hebras para coser prendas.

Todavía en el México contemporáneo, hay una extensa masa de población campesina que sobrevive con la producción y manejo de estos recursos naturales, sin que la oligarquía les de un paso libre y asesoría para crecer.

Para ilustrar quién dominaba el capital entre los aztecas, se transcriben las categorías sociales, según el análisis del historiador católico Joseph Schlarman:

- La nobleza.
- Los sacerdotes.
- Los artífices.
- Los mercaderes.
- Los labradores.

- Los que prestaban servicio militar.
- Los deudores (esclavos).
- Los prisioneros de guerra³².

El rey, los nobles, los altos empleados y las clases privilegiadas vivían en la abundancia, pero la gente baja, atada a la tierra, oprimida, mal comida y sin esperanza alguna de mejoramiento de su condición, se afanaba en proveer no a sus propias necesidades, sino a las de los magnates. Entre el rey y sus vasallos había un abismo infranqueable, y por esto, sobre todo los soldados, consideraban la muerte como una bendición, porque les abría las puertas de un mundo donde cesarían para siempre sus penalidades.

Nada más alejado de la definición actual de hacienda pública. La realidad durante el período de la Conquista y después en la Nueva España con la llegada de los virreyes fue dura para la base poblacional no privilegiada, en especial los indígenas. A pesar de que los españoles lograron sostener cierta paz durante los años venideros, la brecha social mezclada con la inconformidad de los criollos que nunca tuvieron los privilegios de un español desató revueltas y rebeliones paulatinas que desembocaron en la guerra de independencia. No es tarea dilucidar la ideología que acompañó a Miguel Hidalgo a comenzar esta guerra ya que es una historia distante a la que se enseña en la educación básica en México. Sólo se hace énfasis en que la riqueza nacional en materias primas lograba un crecimiento sostenido que no era repartido equitativamente a las masas: la clase privilegiada tenía el control.

³² Schlarman, J., *México tierra de volcanes*, Porrúa, México, 2012.

2.3.2 De la República Restaurada a la institucionalización del partido hegemónico.

«*El gobierno juarista*, durante la República Restaurada, se presentaba a través de una clase social, unificada bajo el ideario liberal y con altas probabilidades de alcanzar la ansiada estabilidad. El liberalismo había evolucionado, comparando el liberalismo de los primeros treinta y cinco años de vida independiente, con el “*liberalismo mexicano*”, sufrió una transformación sustancial: de ser una búsqueda de desarrollo meramente autóctono, pasó a un desarrollo sincronizado al comportamiento del capitalismo contemporáneo; de ahí que se acentuaron las características de una economía periférica y polarizada, respecto a los países capitalistas desarrollados. Se sentaron las bases que dieron origen a un crecimiento económico inédito; destacando la implantación de modernos procesos de extracción y transformación de materias primas como el petróleo y los minerales, la industria textil, la creación de ferrocarriles y modernos puertos»³³.

Los defensores del capitalismo, alaban la aceleración de la economía y la modernización de la industria. Es típico de los economistas ser positivos con las cifras de la macroeconomía, augurando un avance del desarrollo nacional, sin tomar en cuenta a la extensa masa de población que incluso hoy, en pleno 2017, sigue sobreviviendo por el cultivo del campo.

«Aunado a lo anterior, se instrumentó una política económica similar a la practicada en los países desarrollados y se fomentó la llegada de capitales extranjeros. Las definiciones económicas y políticas que pretendían dar impulso al crecimiento económico, bajo los preceptos del liberalismo, se

³³ Castañeda, J., *La transformación de la Hacienda Pública: de la República Restaurada al Porfiriato*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000, p. 258.

establecieron en la Constitución de 1857, en las Leyes de Reforma, y demás disposiciones jurídicas y administrativas que, en la práctica, fueron ejecutadas con parcialidad»³⁴.

Es respetable considerar a Benito Juárez como el político mexicano que se atrevió a delimitar una línea clara entre el Estado y la Iglesia Católica, pero en las relaciones exteriores se critica la forma de actuar de él y de su asesor principal: Melchor Ocampo. La oportunidad de separarnos del apadrinamiento de Estados Unidos de América podía darse en la República Restaurada, pero no fue así, sino que el país se abrió totalmente a la inversión extranjera.

«Dicha situación paradójicamente le dio a la economía y a las finanzas públicas mexicanas capacidad para consolidar lo poco que se había creado en dicho siglo: algunas fábricas y minas, una agricultura latifundista y el aparato estatal liberal. La cotidianidad gubernamental surgida desde 1868 y la relativa paz posibilitaron que el proyecto mostrara continuidad, vida propia y una institucionalidad que se identificó como la inscripción del país en la modernidad del sistema capitalista mundial»³⁵.

En conclusión, Jorge Castañeda realiza un análisis interesante que logra captar una idea fundamental del gobierno de Benito Juárez: el liberalismo económico. Cuando políticos de izquierda le dicen a la sociedad mexicana que debería privilegiarse la economía nacional y fortalecer el ingreso propio quizás tengan en mente que esa ideología del liberalismo económico proviene desde hace más de un siglo, ya que la apertura comercial de México al extranjero fue necesaria para su avance económico.

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Ídem.*

Se tiene el dato de que en el año fiscal de 1867-1868 no existió un presupuesto de ingresos ni de egresos como tal, pero se calcula un ingreso por impuestos de 17.7 millones de pesos para ajustar el gasto en 16.5 millones de pesos.

Durante el Porfiriato (1876-1911, con una interrupción), los ingresos federales aumentaron considerablemente, tal como se muestra en la siguiente tabla³⁶ (*dar vuelta a la página*):

³⁶ *Ibíd.*, p. 275-276.

Ingresos federales de México 1867-1910

<i>Ingresos federales de México 1867-1910^a</i>				
<i>Año fiscal^b</i>	<i>Totales</i>	<i>Impuestos y derechos</i>	<i>Productos y aprovechamientos</i>	<i>Préstamos y depósitos</i>
1867-68	17,258,170.02	15,389,416.26	980,100.00	888,653.76
1868-69	14,440,360.68	13,396,401.56	439,807.17	608,151.95
1869-70	13,598,560.22	13,301,076.45	n.d.	297,483.77
1870-71	17,845,283.37	15,633,534.73	1,945,543.01	296,205.63
1871-72	19,025,250.37	15,498,638.71	1,067,864.19	2,458,747.47
1872-73	20,271,459.32	15,704,902.13	506,208.12	4,060,349.07
1873-74	22,793,613.22	18,465,543.66	639,218.33	3,688,851.23
1874-75	21,725,940.77	17,566,909.86	649,838.09	3,509,192.82
1875-76	16,502,902.89	15,910,634.92	176,188.40	416,079.57
1876-77	17,049,522.36	14,143,693.87	1,825,462.54	1,080,365.95
1877-78	29,409,040.55	20,477,188.20	150,511.75	8,781,340.60
1878-79	28,582,177.80	17,811,124.96	120,821.99	10,650,230.85
1879-80	20,628,556.19	20,628,556.19	n.d.	n.d.
1880-81	25,879,342.18	23,260,956.65	2,037,143.04	581,212.49
1881-82	32,641,923.38	25,875,408.27	4,590,685.47	2,175,829.64
1882-83	36,799,618.42	27,275,693.34	5,575,258.91	3,948,667.17
1883-84	40,976,683.84	26,211,330.34	11,409,734.95	3,349,618.35
1884-85	34,345,598.71	25,474,638.58	5,185,795.66	3,685,164.47
1885-86	32,168,721.03	24,987,296.27	3,993,599.49	3,187,825.27
1886-87	49,804,038.04	30,170,121.40	1,956,387.67	17,677,528.97
1887-88	76,008,229.16	32,452,987.71	8,508,057.52	35,046,183.93
1888-89	77,293,369.37	32,885,610.71	21,916,313.87	22,491,444.79
1889-90	78,059,447.01	36,870,231.48	24,433,292.62	16,755,922.91
1890-91	68,439,097.17	35,797,484.19	2,527,118.30	30,114,949.68
1891-92	38,716,307.50	35,475,281.28	2,907,274.85	333,751.37
1892-93	43,120,076.18	34,505,386.87	4,034,019.90	4,580,669.41
1893-94	49,749,904.36	37,754,083.41	3,310,228.74	8,685,592.21
1894-95	43,559,455.98	42,755,605.74	3,720,612.01	7,083,237.23
1895-96	51,116,469.43	49,274,446.14	1,736,606.14	105,717.15
1896-97	53,123,959.97	50,007,809.21	2,084,496.30	1,039,654.46
1897-98	56,268,389.25	51,512,377.90	1,734,708.12	2,961,303.23
1898-99	64,925,410.25	59,057,397.29	1,558,883.88	4,309,129.08
1899-00	70,781,181.98	62,587,307.28	2,807,784.39	5,386,090.31
1900-01	71,751,848.81	61,450,038.63	4,532,079.30	5,769,730.88
1901-02	78,520,240.42	64,165,122.20	7,079,944.50	7,275,173.72
1902-03	81,442,738.63	74,098,366.03	2,522,944.95	4,827,927.65
1903-04	120,647,162.84	83,571,132.66	3,436,708.85	33,639,321.33
1904-05	129,425,577.29	88,713,337.64	3,954,622.97	36,757,616.68
1905-06	106,631,808.07	97,143,551.63	5,609,199.77	3,879,056.67
1906-07	117,846,119.93	106,240,166.87	8,045,955.18	3,559,997.88
1907-08	114,953,911.36	106,850,685.27	4,921,182.41	3,182,043.68
1908-09	102,483,107.16	90,800,293.57	7,975,177.22	3,707,636.37
1909-10	110,802,994.96	101,723,391.58	4,605,093.52	474,509.86

Analizando la anterior tabla se concluye:

- El ingreso principal del Gobierno Federal son los impuestos y derechos. Es la clase trabajadora que percibe ingresos y consume productos o servicios la que mantiene el aparato burocrático que no le responde como debiera. Se está hablando de un período de 40 años donde ya se habían superado las invasiones extranjeras y los imperios, por lo que el gobierno necesitaba recursos urgentes para salir adelante. Sin embargo, la tendencia sigue siendo la misma: el pueblo mantiene a la clase política.
- Es de notarse un aumento de más del 600% en la recaudación de impuestos y derechos en sólo 42 años, pasando de ingresos de 15 millones de pesos en 1867 a 101 millones de pesos en el año fiscal de 1909 con una Revolución Mexicana a punto de estallar.

Es amplia la literatura histórica, de exégesis y crítica del período de la Revolución Mexicana. Quizás, en lo que la mayoría podría estar de acuerdo es que la justicia social no ha llegado hasta el día de hoy a todos aquéllos grupos desfavorecidos representados por líderes incansables como Emiliano Zapata o Francisco Villa. Traiciones en las altas esferas, asesinatos y canalladas dieron paso a diferentes gobernantes, hasta instaurarse la Constitución de 1917 que tradujo dos principales deseos: la reforma agraria y laboral. El reparto de tierras para el desarrollo y derechos laborales que por primera vez se consagraban en todo el mundo (nadie tuvo una Constitución tan adelantada en términos de derechos como la mexicana), ilusionaron a millones de mexicanos. Sin embargo, el régimen revolucionario se transformó en revolucionario institucional, gestándose el partido que dominó y controló el país: el Partido Revolucionario Institucional.

El comienzo de la tecnocracia y la idea de que México estuviera en los primeros lugares de la economía mundial, la expropiación petrolera de Lázaro Cárdenas, la Segunda Guerra Mundial, dieron oportunidades para que esto fuera posible. Por otro lado y en los años sesenta y setenta, el *boom petrolero* llenó de recursos las arcas estatales y esto desató la ambición de presidentes como Echeverría y López Portillo quienes se dedicaron a inaugurar obras por todo el país, contratar deuda y más deuda hasta que esta fue impagable.

CAPÍTULO III.

LOS PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL ESTADO DE MICHOACÁN.

Este capítulo se dividirá de la forma siguiente:

1. Un análisis general de la situación financiera del Estado de Michoacán, con la información que proporcionó el Plan de Desarrollo Integral 2012-2015.
2. El procedimiento de presentación y aprobación de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, como el ejercicio de rendición de cuentas y fiscalización por antonomasia en Michoacán.
3. El procedimiento para la determinación y aplicación de responsabilidades a nivel local, derivado de irregularidades en el manejo de recursos, antes de las reformas del Sistema Estatal Anticorrupción.

3.1 Análisis general de la situación financiera del Estado de Michoacán, a la luz del Plan de Desarrollo Estatal 2012-2015.

En la presentación del Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015³⁷, el exgobernador Fausto Vallejo Figueroa, mencionaba: *«Mi decisión es clara, honraremos la democracia, haciendo un gobierno transparente, eficiente y muy cercano a la gente; de ahí mi determinación de informar a los ciudadanos de manera permanente de la situación financiera que presente la administración pública estatal, queremos que la gente conozca lo que tenemos, lo que hacemos y los resultados que se obtengan con el concurso de todos».*

³⁷ Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015. Información disponible en: <https://goo.gl/Rn29vR>.

Fausto Vallejo Figueroa, por medio de una alianza electoral entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, conquistó la gubernatura de Michoacán con un total de 658 mil 667 votos, según los resultados de cómputo distrital publicados por el Instituto Electoral de Michoacán³⁸, ganando a sus contrincantes, Luisa María Calderón Hinojosa (Partido Acción Nacional-Partido Nueva Alianza) por 50 mil votos, y a Silvano Aureoles Conejo (Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Convergencia) por 122 mil votos. Una diferencia que no dejó lugar a dudas de que los michoacanos confiaban en ese momento en Fausto Vallejo para recomponer el camino de una entidad asolada por el crimen organizado y con serios problemas financieros.

Por ello, la plataforma política y de acción del gobernador entrante tenía que incluir el aspecto de las finanzas públicas. En primer lugar, en el sentido de ordenarlas y abatir el endeudamiento que inhibía el crecimiento y la inversión; en segundo lugar, todas esas acciones tenían que transparentarse para ganar la confianza de los ciudadanos e ir desapareciendo esa percepción de que los gobiernos estatales son expertos en desfalcar el erario público. Así, Vallejo se comprometía en su Plan de Desarrollo a informar a los ciudadanos de la situación financiera de Michoacán: qué ingresos son los que entran a las arcas, por qué son así y no de otra manera (dígase sobre todo de las contribuciones) y en qué y cómo se gastan.

Así, el Capítulo V del Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015, fue estructurado de la siguiente manera:

«V.- Un gobierno eficiente, transparente y al servicio de la gente.

A. Diagnóstico.

B. Objetivos estratégicos, estrategias y líneas de acción.

³⁸ Información disponible en: <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/6837-resultados-de-la-eleccin-de-gobernador-2011>, consultada el día 8 de mayo de 2017.

5.1 Sanear las finanzas públicas.

5.1.1 Optimización del gasto público, así como propiciar la estabilidad de las finanzas públicas.

5.2 Incrementar la transparencia en el quehacer gubernamental y satisfacer la demanda social en materia de acceso a la información pública.

5.2.1 Fortalecimiento de la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas de la gestión pública.

5.3 Fortalecer el desarrollo institucional, a través de la modernización de la administración pública.

5.3.1 Incorporación de tecnologías, así como sistemas y procesos institucionales, a fin de garantizar la eficiencia y calidad del quehacer gubernamental»³⁹.

Son claros los puntos que la administración estatal que comenzó a gobernar en 2012, estampó en el Plan de Desarrollo en relación con las finanzas públicas:

- Un diagnóstico que evalúe el estado en que se encontraba el erario público.
- Objetivos estratégicos tales como: el saneamiento de las finanzas públicas, incrementar la transparencia y modernizar la burocracia.

Es notorio que las administraciones locales necesitan recaudar dinero por medio de los derechos derivados de actas de nacimiento, de matrimonio, cartas de no antecedentes penales, etc., y modernizar los procedimientos para entrar en la era

³⁹ Contenido del *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015*.

digital les traería un avance ante los ojos del país, pero un retroceso en sus finanzas, ya que uno de los pocos ingresos propios que tiene el gobierno estatal, consiste precisamente en los derechos.

Pasando a analizar lo que plantea el Plan de Desarrollo Integral, el contexto en que se recibieron las finanzas públicas de Michoacán era, ya en 2012, desolador.

Según el diagnóstico presentado en el texto en cita, la administración emanada del Partido Revolucionario Institucional, recibió una deuda pública de 32 mil millones de pesos, que se divide en *financiera* (con un total de 16 mil 316 millones) y *no financiera* (con un total 15 mil 754 millones)⁴⁰.

Además, a esta cifra se le sumó el ya mencionado déficit presupuestario, término que se usa para describir que cualquier persona, institución o gobierno gasta mucho más de lo que ingresa. En términos más simples, es como si una persona tomara su tarjeta de crédito y gastara en un mes 20 mil pesos, siendo que sus ingresos son de 5 mil. Al mes siguiente, no podrá pagar el total de su tarjeta de crédito, y así vivirá: en un déficit, es decir, en números rojos. Esto pasó en el año 2012 en Michoacán. Sólo que el déficit no era de 20 mil pesos, sino de 9 mil millones de pesos. ¿Cómo puede sostenerse un Estado de esta forma?

El Ejecutivo, en este documento, también incluye una gráfica que ilustra el comportamiento de la deuda pública de Michoacán a partir de 2012⁴¹:

⁴⁰ *Ibidem*, p. 174.

⁴¹ *Ídem*.



La gráfica anterior demuestra en el año 2002, la deuda pública apenas alcanzaba los 142 millones de pesos, cifra risible en comparación con lo que el Estado tiene que soportar actualmente. Además, hay un salto escandaloso de 2008 a 2009 donde la deuda pública se duplicó pasando de 6 mil 327 millones de pesos a 12 mil 636 millones, coincidiendo con el primer año de gobierno de Leonel Godoy Rangel, de extracción perredista.

¿Cuáles son las razones que da la administración entrante en 2012 para explicar este deterioro financiero?

Son 3 principales y se citan en las siguientes líneas:

«1. Aumento en el gasto en servicios personales en educación. Este rubro creció 35 por ciento entre 2007 y 2011 para llegar a un total de 18 mil 12 millones de pesos.

Es importante destacar que el monto de esta erogación cubierto con recursos del Estado se incrementó en un 70.5 por ciento, pasando de tres mil 451 millones de pesos en 2007 a cinco mil 884 millones de pesos en 2011.

2. Aumento en el gasto en servicios personales distintos a educación. Este rubro aumento 79 por ciento entre 2007 y 2011, pasando de tres mil 812 millones de pesos a seis mil 826 millones de pesos.

3. El rubro de gasto de inversión pasó de siete mil 485 millones de pesos en 2007 a 13 mil 426 millones de pesos en 2011. Cabe mencionar que dentro de este capítulo se incluye la obra pública y un rubro que bajo el nombre de “acciones”, se destinó a diversos gastos corrientes como servicios personales, materiales y suministros y servicios generales; y programas sociales que en conjunto ascendieron a cinco mil 345 millones de pesos, así como tres mil 961 millones de pesos de transferencias etiquetadas a municipios. Por lo que únicamente se destinaron a la obra pública propiamente dicha cuatro mil 120 millones de pesos».

Se afirma de esta manera que son tres los puntos en que las administraciones ahogaron financieramente a Michoacán: el pago a maestros, el gasto corriente burocrático y la obra pública. Es decir, cuando el Plan de Desarrollo habla de servicios personales de educación, se refiere a la nómina del magisterio educativo, a las plazas automáticas, y no tanto a la infraestructura de las escuelas, a becas para alumnos o a proyectos de modernización. El *gasto en servicios personales distintos a educación* se refiere al gasto corriente como son los sueldos, salarios, dietas, prestaciones laborales, operatividad, etc. Este término de *gasto en servicios personales* es usado en la jerga hacendaria alrededor de todo el país, tal como se describe en el siguiente fragmento de una nota periodística de *El Economista*:

«La Secretaría de Hacienda y Crédito Público indica que los servicios personales agrupan las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral, pudiendo ser de carácter permanente o transitorio»⁴².

El tercer rubro tiene que ver con el *gasto de inversión* que el Plan de Desarrollo Integral divide en: obra pública, acciones y programas sociales, de los cuales, las *acciones* no fueron más que una pantalla para obtener liquidez y seguir gastando en servicios personales. Ya no se diga de los programas sociales que son una práctica de asistencialismo puro como despensas, apoyo a la vivienda, créditos para la mujer, los cuales no tienen el propósito de abatir la pobreza ni mejorar el nivel de vida de los michoacanos, sino de incrementar la clientela electoral que sume votos en la jornada de las elecciones.

A pesar de esta descripción, el investigador encuentra simplista la explicación que dio el gobierno de Fausto Vallejo para recibir a un Estado tan deteriorado. Es más, se lava las manos de que Michoacán no podrá avanzar así, incluso antes de comenzar a gobernar. ¿Para qué prometieron en campaña cambiar la entidad, si avizoraban un panorama tan oscuro?

Echarle la culpa de la crisis de todo un Estado a la nómina magisterial es un engaño doble: se hace creer a la población que los maestros viven como reyes, siendo que miles de familias se sostienen con ese ingreso, y además, exigir una plaza automática es lo más común: cualquiera quisiera tener un trabajo seguro para construir una casa, o adquirir un vehículo. ¿Por qué entonces el ataque frontal en los medios de comunicación contra el normalismo rural que exige becas? ¿Cómo son capaces las administraciones locales de justificar una deuda creciente de miles

⁴² Información disponible en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/07/06/gasto-servicios-personales-ha-decrecido-aclara-hacienda>, consultada el día 12 de mayo de 2017.

de millones de pesos poniendo por delante al magisterio? El Plan de Desarrollo Integral 2012-2015 es el puro ejemplo de esta doble moral gubernamental: la gran causa del desastre es la educación. Difícil de creer y poco demostrable con cifras y análisis tan simples⁴³:

RAZONES QUE DA EL PLAN DE DESARROLLO ESTATAL 2012-2015 DEL DETERIORO FINANCIERO EN MICHOACÁN, Y LA CONSECUCCIÓN DE UNA DEUDA DE 32 MIL MILLONES DE PESOS:			
Tipo de gasto	2007	2011	Aumento en porcentaje
1. Gasto en servicios personales en educación.	13,450	18,012	35%
2. Gasto en servicios personales distintos a educación.	3,812	5,884	79%
3. Gasto de inversión.	7,485	13,426	80%
Total	24,747	37,322	50%
<i>Cifras en millones de pesos</i>			

⁴³ Tabla de elaboración propia con datos obtenidos del *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015*.

En la tabla anterior se encuentran diversas cuestiones:

- Como se ha mencionado en párrafos anteriores, son tres los gastos que la administración estatal entrante en 2012 encontró como razones del deterioro financiero de Michoacán: gasto en servicios personales en educación, gastos en servicios personales distintos a educación y gasto en inversión.
- Según las cifras recabadas, el gasto más escandaloso en Michoacán tiene que ver con los servicios personales en educación, cantidad que en 2011 ascendía a más de 18 mil millones de pesos, mostrando un aumento del 35% entre 2007 y 2011.
- El gasto que tuvo un mayor aumento entre la administración de 2007 y 2011 fue el de inversión, con un crecimiento del 80%, pasando de 7 mil 485 millones de pesos a 13 mil 426 millones.
- Sin embargo, también los servicios personales distintos a educación aumentaron casi de la misma forma en porcentaje que el gasto de inversión, con un aumento del 70%, pasando de 3 mil millones (2007) a casi 6 mil millones de pesos (2011).

El gasto educativo es por mucho el más grande en Michoacán, pero el Plan de Desarrollo Integral no se encargó de dar argumentos más contundentes para ponerlo como una razón del deterioro financiero, por ejemplo, explicando cuántos maestros se encuentran en nómina, qué relación tiene un aumento en su número y sueldo en relación con las necesidades educativas de Michoacán; cuántas plazas automáticas se han otorgado sin justificación; cuántas personas tienen una plaza y no se presentan a trabajar acentuando quiénes son los culpables de generar esta situación ya que estas personas no entran en la nómina *motu proprio*. Es decir, una entidad donde su mayor gasto sea el educativo no tendría forzosamente catalogar

esta situación como un deterioro, ya que su inversión la pone en el área más importante de todas, que a la larga abatirá la pobreza y creará desarrollo.

Lo que aquí se pone en duda es que es un gasto puramente de nóminas y sueldos, controlados por sindicatos y grupos de poder que probablemente desvían mucho de ese dinero.

Al gasto en servicios personales en educación falta añadirle el presupuesto que maneja cada año la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y entidades paraestatales como el Colegio de Bachilleres, que son instituciones beneficiadas del gasto público y cuestionables en distintas cosas.

Es preocupante detallar de qué manera un Estado como Michoacán, invirtiendo tanto en servicios personales de educación, se encuentre en el lugar 30° del ICRE 2016 (Índice de Cumplimiento de Responsabilidad Educativa) presentado por la asociación Mexicanos Primero y que es *«una herramienta que mide el cumplimiento de las autoridades locales con su obligación de garantizar el derecho a aprender de todos sus niños y jóvenes en la entidad»*⁴⁴.

Este índice no otorga una calificación discrecional a Michoacán, es un estudio serio que también encuentra aspectos graves del estado en que se encuentran las cosas en materia educativa, por ejemplo:

- No existe información sobre el aprendizaje de los estudiantes.
- 7 de cada 10 niños de 3 años se quedan fuera de la educación preescolar.

⁴⁴ Información disponible en: <http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/idei-indice-de-desempeno-educativo-incluyente/icre>, consultada el día 1 de junio de 2017.

- **5 de cada 10 futuros maestros no reciben una formación inicial adecuada.**
- Sólo 2 de cada 10 maestros se presentaron a la Evaluación del Desempeño 2015.
- Ninguna escuela pública registra la participación activa de las familias en las escuelas.
- **4 de cada 10 escuelas no cuentan con un director de tiempo completo.**
- El Estado no cuenta con información sobre la atención a niños con necesidades educativas especiales.
- Sólo 2 de cada 10 escuelas cuentan con rampas para personas en condición de discapacidad móvil.
- El estado no mantiene un registro de la tutoría brindada a los docentes de nuevo ingreso⁴⁵.

¿Un gasto sólo en servicios personales en educación de 18 mil millones de pesos para ser evaluados de esta forma?

La educación en Michoacán tiene un presupuesto considerable, y la sospecha de su mala ejecución recae en los altos mandos, porque son ellos los responsables de este manejo. Las estadísticas anteriores muestran a Michoacán con serios

⁴⁵ Central de Prensa de Mexicanos Primero, Boletín: *ICRE: ¿En qué lugar está Michoacán en educación?*. Información disponible en: <https://goo.gl/nptKWG>, consultada el día 3 de junio de 2017.

problemas en el ramo de la formación, de la evaluación y de la ausencia de información.

3.2 El procedimiento de presentación y aprobación de la Cuenta Pública en el Estado de Michoacán.

La Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, es un procedimiento legal que es necesario entender y explicar punto por punto. Para ello, primero se describirá el concepto general de cuenta pública, para luego establecer el marco jurídico que lo regula en Michoacán, y detallar su procedimiento.

La cuenta pública presenta las siguientes acepciones:

1. Del Diccionario Jurídico Mexicano:

«La cuenta pública es el documento a través del cual el presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos»⁴⁶.

De esta definición se desprende que la cuenta pública es ante todo un documento que presenta el jefe del Poder Ejecutivo con un análisis de cómo se han manejado las finanzas públicas, siempre de acuerdo con el presupuesto de egresos que se haya aprobado. La Cámara de Diputados es el órgano gubernamental que se encargará de estudiar este documento.

Cabe hacer la anotación de que el Diccionario Jurídico se apega a una definición en el ámbito federal, siendo que esta investigación se aboca al ámbito estatal. Aún

⁴⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 366.

así, el concepto es el mismo, sólo resaltando que en Michoacán no hay una diferencia de cámaras en el Congreso, ya que sólo es una: la de los diputados.

Otra reflexión que se deriva de un concepto tan simple, pero que tantas veces se olvida a nivel local, es el papel que deben tener los diputados en el tema de la fiscalización y vigilancia del gasto público. Su razón de ser desde el punto de vista político, social, jurídico y económico tiene dos ramas fundamentales: legislar y fiscalizar. Se ahondará en este aspecto más adelante.

2. De la Auditoría Superior de la Federación:

«La cuenta pública es el documento técnico basado en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio fiscal de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos»⁴⁷.

Esta definición presenta elementos más completos que la otorgada por el Diccionario Jurídico Mexicano, ya que la aporta la entidad de fiscalización más importante que tiene el país y que ha sido fortalecida en los últimos años, ejemplo que no ha seguido la Auditoría Superior de Michoacán.

Así se tiene que la cuenta pública es, sobre todo, un documento técnico: no solamente aporta un análisis sencillo de las finanzas públicas que podría elaborar cualquier persona con una calculadora en mano, sino que implica la participación de profesionistas en la materia, como contadores públicos, que ponen atención en cada peso gastado.

⁴⁷ Información disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes, consultada el día 4 de junio de 2017.

Además, se agrega en este concepto, que el ejercicio fiscal a estudiarse será de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos que también ejercen recursos públicos, y se encuentran en un evidente apogeo y atención de parte de los ciudadanos que los ven con mejores ojos que a instituciones de corte meramente gubernamental.

3. De la plataforma digital del Gobierno Federal.

«La Cuenta Pública es el informe que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización, contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y de cada ente público del Sector Paraestatal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 46 y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental»⁴⁸.

Este concepto es extraído de la plataforma digital que este sexenio creó el Gobierno Federal, llamada gob.mx. Es de agradecerse y notarse que las plataformas federales, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial y Legislativo, han sido perfeccionadas y actualizadas obedeciendo a la realidad de la globalización.

El concepto de cuenta pública que se transcribió, entraña dos elementos adicionales a lo que aportó en párrafos anteriores la Auditoría Superior de la Federación, agregando que realmente quien elabora la cuenta pública es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y no el Poder Ejecutivo en general. Además, de manera oportuna menciona los fundamentos legales en que se basa este cumplimiento.

⁴⁸ Información disponible en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx>, consultada el día 7 de junio de 2017.

El marco jurídico que regula la cuenta pública en el Estado de Michoacán establece un procedimiento preciso que debe seguirse para su presentación, análisis y aprobación por parte del Congreso local. Este procedimiento se describe a continuación:

LA CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN		
<i>Etapa</i>	<i>Fundamento legal</i>	<i>Descripción</i>
Presentación de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal.	Artículo 60, fracción VIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	El Gobernador del Estado tiene la obligación de presentar cada año al Congreso, a más tardar el treinta de abril, la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal correspondiente al ejercicio fiscal próximo anterior.
Turno a la Comisión Inspectorá de la Auditoría Superior del Congreso del Estado de Michoacán.	Artículos 64, fracción I, y 82, fracción III de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.	El Congreso, por medio de la Presidencia de la Mesa Directiva, una vez recibida la Cuenta Pública, la turna a la Comisión Inspectorá de la Auditoría Superior.

<p>Turno a la Auditoría Superior de Michoacán.</p>	<p>Artículo 82, fracción III de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>	<p>La Comisión Inspectora de la Auditoría Superior de Michoacán remite inmediatamente la Cuenta Pública a este órgano fiscalizador sin pronunciarse sobre ella ni analizar su contenido.</p>
<p>Análisis y entrega del Informe de Resultados de la Revisión, Fiscalización y Evaluación de la Cuenta Pública.</p>	<p>Artículo 35 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>	<p>La Auditoría Superior de Michoacán, una vez recibida la Cuenta Pública, tendrá hasta el día 15 de febrero del año siguiente para entregar su Informe de Resultados nuevamente a la Comisión Inspectora de la Auditoría (Congreso local).</p>
<p>Envío del Informe de Resultados a la Mesa Directiva del Congreso y turno a las Comisiones Inspectora de la Auditoría y de Presupuesto.</p>	<p>Artículo 82, fracción VI de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>	<p>La Auditoría Superior de Michoacán entrega directamente a la Comisión Inspectora el Informe de Resultados. Esta Comisión, pero ya junto a la Comisión de Presupuesto, Programación y Cuenta Pública presentan el Informe a la Mesa Directiva, para que ésta la turne a estas mismas comisiones en sesión del Congreso.</p>

<p>Dictamen de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal por parte de las Comisiones legislativas.</p>	<p>Artículo 44, fracción XI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.</p> <p>Artículo 82, fracción XI y 87, fracción VIII de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>	<p>Una vez turnado el Informe de Resultados a las Comisiones Inspectoras de la Auditoría y de Presupuesto, éstos revisan, analizan y dictaminan el mismo, turnándolo nuevamente a la Mesa Directiva del Congreso para su discusión y análisis en el Pleno de los diputados.</p>
<p>Aprobación, en su caso, del dictamen de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal por los diputados del Congreso local.</p>	<p>Artículo 250 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>	<p>El dictamen que rindan las comisiones unidas de Programación e Inspectoras de la Auditoría es discutido, analizado y votado en el Pleno de los diputados del Congreso local para, en su caso, ser aprobado por votación.</p> <p>Si el dictamen no es aprobado en lo general, se tiene por desechado.</p> <p>De ser aprobadas modificaciones particulares, éstas se incluirán en la minuta respectiva.</p>

Publicación	Artículo 273 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.	Una vez aprobado el dictamen de la Cuenta Pública se enviará la Minuta con proyecto de Decreto al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado. <i>Cabe resaltar que el dictamen incluye la Cuenta Pública tal como la envió el Ejecutivo, y el Informe de Resultados. Sendos documentos se incluyen en una misma Minuta.</i>
-------------	---	--

Del procedimiento para la aprobación de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal que incluye el Informe de Resultados elaborado por la Auditoría Superior de Michoacán, se hacen las siguientes anotaciones:

- Este procedimiento está fundado en tres cuerpos normativos a nivel local: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo.
- El procedimiento cuenta con una etapa que bien puede reducirse. Se trata del momento cuando la Mesa Directiva del Congreso local recibe la Cuenta Pública de parte del Ejecutivo para remitirla a la Comisión Inspectora de la Auditoría, y ésta la envía al organismo fiscalizador. Bastaría con que la Mesa Directiva reciba

la Cuenta Pública y sea enviada directamente a la Auditoría. Esta investigación no encuentra la justificación de dicha etapa.

- La Auditoría Superior de Michoacán, una vez que recibe la Cuenta Pública, tiene cerca de un año para emitir su Informe de Resultados.
- El Informe de Resultados y la Cuenta Pública es enviada presentada nuevamente a la Mesa Directiva para que ésta la remita a las Comisiones Unidas de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, e Inspectoría de la Auditoría Superior.
- Se considera que ni la legislación ni el Congreso local son claros al respecto de diferenciar entre Cuenta Pública e Informe de Resultados. Por ejemplo, las comisiones que formaban parte de la LXXII Legislatura emitían el dictamen de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados. En cambio, la LXXIII Legislatura ha emitido dictámenes, unos que sólo mencionan la Cuenta Pública, y otros que sólo mencionan el Informe de Resultados⁴⁹. La Ley Orgánica tampoco esclarece esta situación

La Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Congreso, a juicio de esta investigación, presentan discrepancias y contradicciones en cuanto al deber de los diputados de fiscalizar la Cuenta Pública:

En concreto, el artículo 44, fracción XI de la Constitución dice:

Son facultades del Congreso:

[...]

⁴⁹ Información disponible en: <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxiii/cuentaspublicas/>, consultada el día 9 de junio de 2017.

XI.- Legislar en materia de ingresos del Estado, y analizar y discutir anualmente el Presupuesto de Egresos, así como revisar, *fiscalizar* y dictaminar la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. De igual manera, revisar, fiscalizar y dictaminar sobre la aplicación de los recursos otorgados a las entidades paraestatales y otros que dispongan de autonomía.

Y continúa:

La revisión de las Cuentas Públicas la realizará el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo a través de la Auditoría Superior de Michoacán. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y partidas respectivas o no existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Se observa que, en primer lugar, se le otorga la facultad al Congreso de revisar, fiscalizar y dictaminar la Cuenta Pública, y un párrafo después, el texto constitucional establece que la función de revisar la Cuenta Pública se realizará a través de la Auditoría Superior.

Ahora, en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, la palabra fiscalizar no se encuentra en ninguna parte de su texto como una obligación específica de los diputados. Incluso, cuando se habla de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados, las Comisiones sólo tienen el deber de analizar, discutir y dictaminar lo que presente la Auditoría Superior, deslindándose de una responsabilidad fiscalizadora. «Analizar, discutir y dictaminar» sin un procedimiento concreto, puede llevar a la simulación, y para nadie es secreto la manera de trabajar de los legisladores locales.

De lo anterior se derivan las siguientes preguntas:

- Primero, ¿qué entendió el legislador como revisar, analizar y fiscalizar la Cuenta Pública al elaborar el texto constitucional? ¿No se trata de acciones diferentes que tienen que repartirse específicamente?
- ¿Por qué la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, en lugar de aclarar estas funciones, las hace más confusas?
- ¿Los diputados realmente tienen el deber constitucional de fiscalizar los gastos del Estado, al ser elegidos democráticamente como representantes populares y un verdadero contrapeso del poder?
- ¿Goza la Auditoría Superior de Michoacán de la autonomía deseable tanto financiera como orgánicamente, para cumplir con un deber tan importante, ya que los diputados no están obligados a la fiscalización?
- ¿Para qué quiere el ciudadano michoacano un representante popular que sólo tiene que dictaminar, y no entra a fondo a estudiar, cuestionar y debatir?

Para abonar más a este asunto, el artículo 82 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo establece que la Comisión Inspector de la Auditoría Superior deberá integrarse preferentemente por diputados que tengan experiencia en la materia de fiscalización pública. ¿Esto aplica en la realidad, con los diputados de la LXXIII Legislatura?⁵⁰:

⁵⁰ Tabla de elaboración propia en base a información disponible en: <http://congresomich.gob.mx/diputados/>, consultada el día 13 de junio de 2017.

<i>Diputados integrantes de la Comisión Inspector de la Auditoría Superior de Michoacán en la LXXIII Legislatura.</i>			
Diputado	Experiencia académica	Experiencia profesional	¿Cumple con el perfil para la Comisión?
Yarabí Ávila González	Licenciada en Contaduría Pública. Maestra en Gestión y Dirección. Cursa actualmente un Doctorado en Gerencia y Política Educativa.	Contralora de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; asesora en Despacho Contable y de Auditoría.	Sí
María Macarena Chávez Flores	Primaria, Secundaria y Preparatoria.	Diputada local en la LXXI Legislatura; Candidata a Diputada Federal; Consejera Nacional del Partido Acción Nacional.	No
Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez	Licenciada en Educación Preescolar.	Promotora AFORE; Directora de Jardín de Niños Heinrich Pestalozzi.	No
Juan Pablo Puebla Arévalo	<i>Sin información pública disponible.</i>	<i>Sin información pública disponible.</i>	No
Wilfrido Lázaro Medina	Licenciado en Educación Especial.	Secretario de Administración y Presidente de Morelia.	No

Con el análisis de la tabla anterior se llega a la conclusión de que solamente la presidenta de la Comisión Inspector de la Auditoría de la actual Legislatura, cumple con un perfil encaminado a la fiscalización pública. Esta situación es preocupante ya que una de las funciones del Poder Legislativo tanto a nivel federal como local es la de ser control y contrapeso de los demás poderes⁵¹, y la fiscalización pone atención a cada recurso gastado por el Ejecutivo. Un Congreso que no se encuentre capacitado para fiscalizar, enfrenta una crisis de representación del interés público, quedando los ciudadanos en estado de indefensión por la poca calidad de sus representantes.

3.3 La determinación de responsabilidades en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán, antes de las reformas del Sistema Estatal Anticorrupción.

Los procedimientos administrativos que se siguen en contra de servidores públicos en Michoacán, relacionados con la revisión de las Cuentas Públicas, o con las visitas, auditorías e inspecciones que realiza la Auditoría Superior tienen su fundamento en los siguientes artículos constitucionales locales:

- *Artículo 44, fracción XI.-*

La revisión de las Cuentas Públicas la realizará el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo a través de la Auditoría Superior de Michoacán. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y partidas respectivas o no existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

⁵¹ Casar, M., Marván, I. & Puente, K., García, A., *La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo*, CIDE, México, 2010.

- *Artículo 105, fracción I.-*

Artículo 105.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo dispuesto en este Título y a lo siguiente:

I. Se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y, en su caso, a los particulares que participen en faltas administrativas que la ley califique como graves. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones⁵².

En el primer artículo transcrito, se describe cómo el Congreso del Estado de Michoacán tiene la facultad de revisión de la Cuenta Pública, como ya se ha venido mencionando, y la importancia de esta fiscalización, su verdadera trascendencia social y finalidad, reside en que de las discrepancias encontradas en el gasto público pueda iniciar procedimientos administrativos de responsabilidades. De lo contrario, una fiscalización y rendición de cuentas sin medidas coactivas por incumplimiento, no tendría sentido.

Así, en el artículo 44, fracción XI de la Constitución Local, radica una de las funciones vitales del Poder Legislativo, no la de ser una dependencia de asistencia social, sino la de funcionar como contrapeso del Ejecutivo.

Además, el artículo 105, fracción I, también menciona la aplicación de sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten los principios sobre los cuales se basa el actuar de cualquier servidor público.

⁵² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, vigente.

a) El procedimiento de investigación de irregularidades por parte de la Auditoría Superior de Michoacán, regulado por la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Este procedimiento tiene que desahogarse previamente para que la Auditoría Superior de Michoacán pueda fincar responsabilidades administrativas. Se encuentra establecido en el Capítulo Noveno de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo, titulado: de la Investigación de Irregularidades, y que abarca los artículos 37 a 41.

- Primera etapa: la orden de visita.

Dice el texto legal, en el artículo 37, que se practicarán auditorías, visitas e inspecciones por el personal técnico expresamente comisionado para el efecto por el Auditor Superior o Especial en su caso, o contratando a prestadores de servicios externos que no estén involucrados por conflicto de interés.

Esta facultad de la Auditoría Superior está fundamentada en la fracción XVI del artículo 6º, y en la fracción XI del artículo 14 de dicho ordenamiento, que establecen:

Artículo 6. La Auditoría Superior, en uso de las facultades y obligaciones que le establezca tanto la Constitución como la demás normatividad aplicable, tendrá las atribuciones siguientes:

XVI. Ordenar y practicar visitas domiciliarias para la revisión, confrontación y compulsas, requiriendo la exhibición de libros, papeles de trabajo, comprobantes y demás documentos indispensables para la realización de sus funciones, en observancia de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 14. Son atribuciones del Auditor Superior las siguientes:

XI. Ordenar en su caso, la práctica de visitas, auditorías e inspecciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones⁵³.

A su vez, la Comisión Inspectorá integrada por los diputados locales del Congreso, tiene también la facultad de ordenar a la misma Auditoría que practique, cuando lo estime conveniente, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades.

Estas facultades que otorga la ley secundaria, no son complementadas y reguladas de manera amplia ni por este ordenamiento, ni por el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de Michoacán, que solamente otorga las atribuciones de la práctica de visitas y auditorías a los auditores según su nivel de competencia, quedando como siguen:

⁵³ Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo.

<p>Autoridad fiscalizadora</p>	<p>Atribución</p>	<p>Artículo del Reglamento Interior que fundamenta dicha atribución</p>
<p>Auditor Superior</p>	<p>Ordenar los procesos de fiscalización, las auditorías, visitas e inspecciones a que se refiere la Ley.</p> <p><i>Resáltese que el Auditor Superior sólo ordena pero no practica directamente las visitas o inspecciones, al contrario de los Auditores Especiales Estatales o Municipales que orgánicamente tienen personal a su cargo que las realiza, como se verá en adelante.</i></p>	<p>Artículo 8º, fracción VIII.</p>
<p>Auditor Especial de Normatividad y Control de Calidad</p>	<p>No practica visitas o inspecciones.</p>	

<p>Auditor Especial de Fiscalización Estatal</p>	<p>Ordenar y practicar visitas, auditorías e inspecciones para comprobar que los organismos públicos constitucionalmente autónomos, descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos estatales, operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico que los creó, y determinar si sus órganos de Gobierno y de Control vigilan que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables;</p>	<p>Artículo 15, fracción XV.</p>
<p>Auditor Especial de Fiscalización Municipal.</p>	<p>XV. Ordenar y practicar visitas, auditorías e inspecciones para comprobar que los organismos municipales descentralizados, empresas de participación municipal, fideicomisos municipales, operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico que los creó, y si sus Órganos de Gobierno y de Control vigilan que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables;</p>	<p>Artículo 18, fracción XV.</p>

Es en estos artículos donde se otorga la facultad legal para el levantamiento de una orden de auditoría, visita o inspección a dependencias estatales, municipales o entidades paraestatales.

- Segunda etapa: el personal facultado para practicar visitas.

El artículo 37 de la Ley de Fiscalización Superior menciona:

Artículo 37. Las auditorías, visitas e inspecciones que se efectúen en los términos de esta Ley, se practicarán por el personal técnico expresamente comisionado para el efecto por el Auditor Superior o Especial en su caso, o mediante la contratación de prestadores de servicios profesionales habilitados por el mismo para efectuarlas, siempre y cuando no medie conflicto de intereses.

Las personas a que se refiere el párrafo anterior tendrán el carácter de dependientes o auxiliares de la Auditoría Superior, en lo concerniente a la comisión conferida. Para tal efecto, deberán presentar previamente el oficio de comisión respectivo y en su caso, orden de visita, e identificación que lo acredite.

Una vez realizada la orden de visita por los Auditores Especiales, éstos cuentan con personal técnico que realizará la práctica de las auditorías, con la siguiente manera jerárquica de organización:

- El Auditor Especial de Fiscalización Estatal tiene adscrita a la Dirección de Auditoría Estatal al Sector Central y Paraestatal que en base al artículo 16, fracción VII y IX, de la Ley de Fiscalización que se analiza, tiene las siguientes atribuciones:

VII. Efectuar visitas domiciliarias, que le permita conocer los libros contables y documentos indispensables, para la realización de sus investigaciones de conformidad a lo dispuesto en la Ley;

[...]

IX. Practicar y supervisar, en el ámbito de su competencia las visitas, auditorías e inspecciones para comprobar que los organismos públicos constitucionalmente autónomos, descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos o cualquier entidad administrativa estatal, operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico que los creó, y si sus Órganos de Gobierno y Control vigilan que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables.

Es decir, no es el Auditor Especial el que realiza de todas las funciones que le confiere el Reglamento, sino que por razones organizacionales y humanas estas funciones están delegadas a la Dirección de Auditoría Estatal.

De manera análoga, el Auditor Especial de Fiscalización Municipal, cuenta con dos direcciones: la Dirección de Auditoría Municipal Región I, y la de Región II que se encargan directamente de la práctica de visitas, auditorías e inspecciones.

Y así, las direcciones que se han estipulado anteriormente, tanto a nivel de fiscalización estatal o municipal, cuentan con personal adscrito a las mismas llamados auditores quienes hacen cumplir en la realidad la tarea de fiscalización.

Esto se describe claramente en el artículo 31 de la ley de maras:

Artículo 31. Corresponde a los Auditores el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Realizar los procesos de fiscalización, auditorías, visitas e inspecciones, para las cuales sean comisionados, sujetándose a las leyes respectivas,

así como a las demás disposiciones reglamentarias y administrativas en lo concerniente a la comisión conferida;

- II. Levantar actas circunstanciadas en presencia de dos testigos, en las que se harán constar hechos y omisiones que hubieren encontrado durante sus actuaciones;*
- III. Solicitar y obtener toda la información y documentación necesaria, para el cumplimiento de la comisión conferida;*
- IV. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad;*
- V. Revisar y evaluar la información y documentación que se les proporcione en la práctica de las auditorías, visitas e inspecciones a las entidades;*
- VI. Recabar y elaborar los papeles de trabajo correspondientes a cada Auditoría;*
- VII. Elaborar las cédulas de observaciones y recomendaciones correspondientes de la Auditoría;*
- VIII. Elaborar el Proyecto de Informe Final de las Auditorías en las que participen;*
- IX. Integrar los expedientes de Auditoría, con los papeles de trabajo que se deriven de las auditorías;*

- X. *Organizar, clasificar, archivar y salvaguardar, de acuerdo a las disposiciones aplicables, la información y documentación correspondiente a cada Auditoría;*
- XI. *Verificar que las entidades auditadas, den cumplimiento al marco legal y normativo de la Auditoría Superior;*
- XII. *Dar seguimiento a las observaciones y recomendaciones, derivadas de las auditorías practicadas a ejercicios anteriores al de su comisión;*
- XIII. *Elaborar y someter a la aprobación de su superior jerárquico, los requerimientos de información y documentación a las entidades, en relación a las irregularidades detectadas en la práctica de auditorías, visitas e inspecciones;*
- XIV. *Elaborar y someter a la aprobación de su superior jerárquico, los proyectos de pliegos de observaciones a que se refiere la Ley; y,*
- XV. *Las demás que se les confieran en los acuerdos delegatorios de facultades correspondientes y las que se deriven de las demás disposiciones legales y administrativas aplicables a las auditorías, visitas e inspecciones.*

Son varias las funciones importantes que tienen que cumplir los auditores de este organismo desconcentrado del Congreso local, ya que son el personal capacitado que va a las dependencias del Ejecutivo a fiscalizar y revisar la documentación pertinente para encontrar deficiencias en el manejo de los recursos públicos, o bien, emitir el dictamen de que todo está ejecutado de manera correcta.

- Tercera etapa: el levantamiento de actas.

Una vez que se ordene la práctica de la visita, inspección o auditoría y se le encargue a un auditor o a un tercero contratado por la Auditoría Superior, éstos deberán levantar actas circunstanciadas en presencia de dos testigos propuestos por la entidad a fiscalizar, o en rebeldía, por ellos mismos.

En dichas actas constarán los actos, hechos u omisiones que se hubieren detectado. Estas actas, así como todas las declaraciones, manifestaciones o hechos plasmados en las mismas, harán prueba plena.

- Cuarta etapa: los requerimientos.

Los auditores, en la práctica de las vistas, pueden requerir mediante oficio a los auditados. No dice la ley más allá que la palabra requerimientos, pero se interpreta que pueden requerir cualquier información relacionada con la dependencia, materia de la fiscalización, que consideren oportuna.

Dice el artículo 38 de la Ley de Fiscalización que si no están en poder de los auditados esos documentos requeridos por los auditores, tendrán un término de setenta y dos horas para presentarlos, una vez recibido el requerimiento. Si el auditado obstruye la práctica de las actuaciones de los auditores, negándose a entregar la documentación o una vez fenecido el término, se harán acreedores de los medios de apremio para el cumplimiento, tales como: apercibimiento público, amonestación pública, sanción económica y solicitar la suspensión.

- Quinta etapa: entrega de documentación derivada de la fiscalización.

Los auditores, una vez practicada la visita, inspección o auditoría, deberán entregar la documentación pertinente a la misma, debiendo guardar estricta confidencialidad

respecto a la misma, salvo que los diputados de la Comisión Inspectorá requieran información o exista una resolución de autoridad competente.

- Sexta etapa: detección de irregularidades y el pliego de observaciones.

La parte más importante de los procedimientos de fiscalización que realiza la Auditoría es que si de esta práctica se detectan irregularidades que puedan presumir conductas, hechos, actos u omisiones que produzcan un daño a las instituciones (y entiéndase también, al erario público, y por tanto, a la sociedad michoacana), la Auditoría Superior procederá a realizar un requerimiento a los servidores públicos auditados, mostrándoles mediante acta circunstanciada el pliego de observaciones.

Así, tendrán un término de treinta días hábiles para que presenten el informe de sus actuaciones con la documentación e información certificada que permita controvertir y negar las posibles irregularidades detectadas.

- Séptima etapa: análisis del informe de actuaciones.

El informe de actuaciones presentado por el o los auditados será analizado no por los mismos auditores que realizaron las observaciones sino por un equipo de auditores diferente, para garantizar la objetividad e imparcialidad de la auditoría pública, tal y como lo establece el artículo 40 de la Ley de Fiscalización Superior.

De este análisis del equipo auditor recaerá dentro de los veinte días hábiles, un informe sobre la solventación, desvanecimiento, o fincamiento de probables responsabilidades, de las irregularidades o ilícitos determinados.

- Octava Etapa: la evaluación final por parte de la Auditoría Superior.

Ahora, la Auditoría Superior valorará todas las pruebas y argumentos presentados por los auditados así como el resultado de la valoración efectuada, a fin de emitir a los servidores públicos fiscalizados un Acta Circunstanciada.

En el caso de que existan observaciones que no fueron controvertidas, el asunto se remite a la Unidad General de Asuntos Jurídicos, con un pliego de presuntas responsabilidades, para el inicio del procedimiento respectivo.

b) El procedimiento para la determinación y aplicación de responsabilidades, de igual manera regulado por la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo.

En el apartado anterior, se analizó el procedimiento para la investigación de irregularidades, donde el personal que forma parte de la Auditoría Superior, realiza investigaciones de campo, auditorías, inspecciones o visitas y, encontrados elementos de presunta irregularidad, plasman los mismos en actas circunstanciadas que serán analizadas por otro equipo de auditores para que después de Auditoría emita el pliego de presuntas responsabilidades y así de inicio este procedimiento de determinación y aplicación de responsabilidades.

Ahora bien, hay que recordar que el primer ejercicio de fiscalización superior que se analizó en el presente capítulo, es el Informe de Resultados de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, el cual, al tratarse de una fiscalización, deriva también en pliegos de observaciones que si no se desvirtúan por los servidores públicos auditados, se iniciará el procedimiento para la determinación y aplicación de responsabilidades.

Es decir, la finalidad de la fiscalización superior que ejerce la Auditoría Superior del Estado de Michoacán, y el espíritu de su creación es para llegar a este procedimiento, ya que aquí se determinarán las responsabilidades administrativas conducentes que derivarán en las sanciones que se analizarán más adelante.

Cabe traer a colación que este procedimiento aún está en vigor y las Cuentas Públicas para el ejercicio fiscal 2016 están siendo revisadas bajo este esquema. En el capítulo siguiente se estudiarán las reformas derivadas de la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción.

Para el mejor entendimiento del procedimiento para la determinación y aplicación de responsabilidades se mostrará un cuadro resumen con las diferentes etapas del mismo y los artículos de otros ordenamientos que también son aplicables⁵⁴:

El Procedimiento para la Determinación y Aplicación de Responsabilidades		
Etapa	Artículo	Descripción
<i>Auto de inicio del procedimiento administrativo</i>	47	Una vez turnado el pliego de presuntas responsabilidades a la Unidad General de Asuntos Jurídicos, se dictará el auto de inicio del procedimiento.
<i>Contenido del auto de inicio del procedimiento</i>	47	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre y cargo del o los servidores públicos observados; 2. Número y monto de las observaciones de resultados y periodo auditado; 3. Día y hora para la celebración de la audiencia señalada en el artículo siguiente.

⁵⁴ El siguiente cuadro fue elaborado en base a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, vigente. Hay artículos que fueron transcritos de forma literal.

<i>Citatorio</i>	48, fracción I	Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables mediante oficio, señalando día y hora en que tendrá verificativo la audiencia.
<i>Audiencia</i>	48, fracción I	<p>En la audiencia los presuntos responsables podrán ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o a través de representante.</p> <p>De no comparecer sin justa causa, precluirá su derecho y se tendrán por ciertos los hechos imputados.</p> <p>Los alegatos se formularán de manera ordenada y concatenada. Los presuntos responsables podrán ser asistidos por un profesional en la materia.</p>
<i>Medios de convicción</i>	48, fracción I	Después de celebrada la audiencia, la Auditoría Superior podrá allegarse los medios de convicción que juzgue necesarios.

<i>Resolución</i>	48, fracción II	<p>Celebrada la audiencia y desahogados todos los medios de convicción ofrecidos, se emitirá resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes, pudiendo prorrogarse por causa fundada y motivada.</p> <p>En la resolución <i>se fincarán las sanciones correspondientes o inexistencia de responsabilidad.</i></p>
<i>Notificación de la resolución</i>	48, fracción II	La resolución que finque las sanciones correspondientes se les notificará personalmente.
<i>Firmeza de la resolución</i>	48, fracción II	La resolución quedará firme transcurrido el término de quince días hábiles.

<p><i>Ejecución de las sanciones</i></p>	<p>48, fracción II y 49</p>	<p>Primero, se deben distinguir dos tipos de sanciones derivadas del procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none">1. La sanción pecuniaria que consistirá en una multa del diez al setenta por ciento del monto de los daños y perjuicios causados, <i>determinada en proporción a la gravedad de la falta, el menoscabo patrimonial y capacidad económica y antecedentes del obligado.</i>2. La sanción pecuniaria que consistirá en el resarcimiento a las Entidades Gubernamentales.3. En caso de que las sanciones correspondan a inhabilitación, suspensión o destitución de servidores públicos, la resolución de la auditoría se remite a la Comisión Inspector del Congreso para lo procedente. <p>Sendas sanciones, de no cubrirse o garantizarse, serán exigibles por conforme al Procedimiento Administrativo de Ejecución previsto en el Código Fiscal del Estado de Michoacán.</p>
--	-------------------------------------	---

<p><i>Prescripción de responsabilidades</i></p>	<p>51</p>	<p>La resolución emitida que finque responsabilidades a los sujetos obligados, prescribirá en el término de cinco años contados a partir de la fecha en que se hayan cometidos los actos u omisiones en que consistan o de la última actuación que tienda a determinar la responsabilidad.</p>
<p><i>Facultad de abstención</i></p>	<p>50</p>	<p>El Auditor Superior podrá abstenerse de sancionar al infractor, justificando dicha abstención siempre que sean hechos que no constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias económicas del infractor y el daño no exceda de doscientas veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado.</p>
<p><i>Recurso de revocación</i></p>	<p>55-66</p>	<p>Las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos podrán impugnarse a través del recurso de revocación.</p> <p>Para este procedimiento deberá garantizarse el crédito fiscal para la subsecuente suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.</p> <p>Este recurso se resolverá en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles, previa audiencia y presentación de los medios de convicción pertinentes.</p>

De la descripción y estudio del procedimiento para la determinación y aplicación de responsabilidades, se hacen las siguientes conclusiones:

1. La Ley de Fiscalización Superior, en su artículo 47, establece que se dictará auto de inicio del procedimiento administrativo una vez fenecido el plazo que señala el artículo 40. En el artículo 40 se encuentran dos plazos: el primero relacionado con los treinta días hábiles los auditados para desvirtuar el pliego de observaciones que emitió la Auditoría Superior; el segundo, referente a los 120 días hábiles para que el equipo independiente de auditores emita su informe sobre la solventación, desvanecimiento o fincamiento de probables responsabilidades, y lo remita a la Unidad de Asuntos Jurídicos para su posterior trámite. En ningún momento se habla ni en este artículo ni en otro de la Ley de Fiscalización Superior, sobre un término para que la Auditoría Superior dicte el auto de inicio de procedimiento administrativo de determinación y aplicación de responsabilidades.

2. Después de revisada la Ley de Fiscalización Superior y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior ninguna autoridad tiene expresamente la facultad y competencia de emitir el auto de inicio del procedimiento administrativo de determinación y aplicación de sanciones. El artículo 7º del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán de Ocampo, aplicable para la regulación de los procedimientos administrativos locales, enumera los elementos de validez del acto administrativo, entre el que se encuentra: «Que sean expedidos por autoridades administrativas competentes, a través de la autoridad facultada para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, que reúnan las formalidades de la ley o decreto para emitirlo».

Así pues, el procedimiento de determinación y aplicación de responsabilidades sería nulo, no produciría sus efectos y no podría subsanarse por la autoridad, en razón de que el procedimiento se inició de manera ilegal.

3. De la misma forma que la Ley de Fiscalización Superior no atribuye la emisión del auto de inicio del procedimiento a ninguna autoridad, tampoco establece qué autoridades participarán de la audiencia prevista en el artículo 48. Las únicas personas expresamente reconocidas para participar en la misma son:

- a) Presunto o presuntos responsables;
- b) Representante legal, en el caso que haya;
- c) Profesional de la materia, en su caso;
- d) Titular o representante del Órgano Interno de Control de la dependencia a que pertenezcan el o los presuntos responsables.

¿Y qué autoridades? Puede ser el Auditor Superior, todos los Auditores Especiales, o los que expresamente se hayan involucrado en la práctica de las visitas domiciliarias o en la revisión de la cuenta pública de la que derivó el procedimiento. Son conclusiones propias por el estudio del procedimiento, pero no por ello deja de ser ilegal y violatorio a los derechos fundamentales de los presuntos responsables que no se expresen las autoridades que participarán en la audiencia, ya que el auditado no tiene la certeza jurídica de saber quién acudirá a la audiencia de ofrecimiento de pruebas y alegatos para que emita la resolución correspondiente.

4. En el artículo 48, fracción I, párrafo cuarto, se lee: «Si en la audiencia la autoridad correspondiente advierte nuevas responsabilidades administrativas a cargo de presunto responsable o de otros servidores públicos o personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar a otra audiencia».

La *autoridad correspondiente* (se desconoce quién es por lo mencionado en el numeral anterior) que advierta nuevas presuntas responsabilidades tiene la facultad para disponer la práctica de investigaciones y citar a otra audiencia. Se considera que este artículo es violatorio de la misma Ley de Fiscalización, ya que la autoridad que está en la audiencia, siempre que esté facultada para ello, podría ordenar una

nueva auditoría para que se emitan pliegos de observaciones, es decir, un nuevo procedimiento que derive en otro auto de inicio, y a su vez, otra audiencia. Por tanto, no tiene la facultad de citar a otra audiencia a no ser que del nacimiento de otro procedimiento se observen presuntas responsabilidades para otro auto de inicio.

5. La fracción II del artículo 48 dicta lo siguiente: «Celebrada la audiencia y desahogados todos los medios de convicción ofrecidos, se emitirá resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes, pudiendo prorrogarse por causa debidamente fundada y motivada, en la que se determinará la existencia o inexistencia de responsabilidad; en su caso, se fincarán las sanciones correspondientes al o los sujetos obligados, notificándoles personalmente dicha resolución».

En juicios o procedimientos administrativos en el orden jurídico mexicano es extraño encontrar que se pueda prorrogar el dictado de una sentencia o resolución sin especificar de cuánto es el término de dicha prórroga. En la Ley de Fiscalización Superior se da carta abierta para emitir la resolución que finque responsabilidades en el momento en que la autoridad que la dicta lo vea oportuno, o lo que es peor, dilate la misma para que opere la prescripción que se verá más adelante. Esta prórroga también es violatoria del principio de legalidad y seguridad jurídica de los presuntos responsables, daña la Hacienda Pública Estatal y genera desconfianza entre la ciudadanía. Lo peor es que en el mismo texto se señala que la prórroga deberá fundarse y motivarse, la pregunta que se hace esta investigación es en con qué fundamento legal se justificaría esta prórroga aparte de este artículo.

6. El artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior es una de las muestras más claras del régimen de corrupción e impunidad que rodea el ámbito político de Michoacán y de todo el país:

El fincamiento de responsabilidades prescribirá en el término de cinco años, contados a partir de la fecha en que se hayan cometido los actos u omisiones en que consistan, o de la última actuación que tienda a determinar la responsabilidad.

¿Por qué este artículo beneficia a los servidores públicos corruptos?

Un tesorero de turno del Ayuntamiento de Morelia comete irregularidades en el manejo de recursos, las cuales son observadas en el ejercicio fiscal 2015 mediante la revisión de la Cuenta Pública que se realizó hasta 2016.

Se inicia un procedimiento de determinación de responsabilidades en 2017, y, dada la pésima redacción de dicho procedimiento en la Ley de Fiscalización Superior, las audiencias se prolongan todo ese año y el próximo, en razón de que el Auditor Superior necesita más medios de convicción para resolver, alegando que no son suficientes. Llegado el plazo legal para la resolución se otorga una prórroga de un año para emitir la misma, llegando así hasta finales del año 2019.

Llega el año 2020 y se dicta la resolución donde se fincan responsabilidades al tesorero municipal, del que nace un crédito fiscal de cuatro millones de pesos. La autoridad fiscal recibe la documentación pero tarda unos meses más para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución.

A todo esto, transcurren cinco años a partir de que el servidor público cometió los actos que derivaron en las responsabilidades. Gracias a la Ley de Fiscalización Superior, prescribe el fincamiento de responsabilidades, y por tanto, el crédito fiscal y las demás sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor.

CAPÍTULO IV.

LOS SISTEMAS NACIONAL Y ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Londres, 12 de mayo de 2016. El otrora secretario de Estado de los Estados Unidos de América, John Kerry, habla duramente y define a la corrupción como ningún otro actor político lo había hecho, esto, durante la Cumbre Internacional contra la Corrupción:

«La corrupción es una pandemia y supone una amenaza tan seria para los países como el terrorismo; el alcance de la corrupción es tan grande como el de un enemigo porque destruye naciones»⁵⁵.

Sin entrar en el análisis sobre si Kerry es la persona más apta para combatir la corrupción, denota una preocupación fuerte por erradicar este mal en una democracia, al menos, más consolidada que la mexicana.

En cambio, y sólo como botón de muestra, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos se ha referido a la corrupción como un «asunto cultural», y no sólo en una ocasión, sino que ha sostenido su dicho:

- Agosto de 2014: en un programa de televisión organizado por el Gobierno Federal y el Fondo de Cultura Económica, en el marco de su 80º aniversario, Enrique Peña Nieto afirma que la corrupción en México es una condición cultural⁵⁶: «el tema de la corrupción lamentablemente es un cáncer social que no es exclusivo de México, lo es yo creo que de todas las naciones. Para que

⁵⁵ Información disponible en: <http://aristeguinoticias.com/1205/mundo/john-kerry-equipara-a-la-corrupcion-con-el-terrorismo/>, consultada el día 20 de junio de 2017.

⁵⁶ Información disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=VKMt_ncuc5s, consultada el día 21 de junio de 2017.

realmente logremos cambiar esta condición cultural, debe haber un espacio de participación de todos».

- Mayo de 2015: no siendo suficiente su declaración sobre la corrupción un año antes, Peña Nieto se refirió a su dicho para reafirmarlo, en mayo de 2015 ,durante el Foro Económico Mundial celebrado en México: «Sobre ese tema (la corrupción), déjeme referirle lo que yo he dicho y por lo que a veces he sido criticado. Yo he dicho que el tema de la corrupción es un asunto de orden a veces cultural, que es un flagelo de nuestras sociedades, especialmente latinoamericanas. Y que si realmente queremos lograr un cambio de mentalidad, de conductas, de práctica, de asimilar nuevos valores éticos y morales, esto debe ser un cambio estructural dentro de toda la sociedad. He sido principal promotor de hacer cambios y ajustes en favor de la transparencia»⁵⁷.

Justamente entre estas dos declaraciones, el equipo de investigaciones especiales liderado por la periodista Carmen Aristegui, publicó a nivel internacional el ya conocido reportaje sobre la Casa Blanca del presidente, donde a todas luces se vio reflejada una trama de corrupción, conflicto de intereses y tráfico de influencias al más alto nivel, donde un grupo empresarial beneficiado con contratos gubernamentales preparó y construyó a gusto una millonaria propiedad a la otrora prometida del exgobernador del Estado de México, una vez que su carrera presidencial estaba en franco ascenso y el matrimonio era un hecho.

«El reportaje causó polémica, indignó a una sociedad agraviada y mostró cuán endebles y sometidos pueden estar, en México, los sistemas de justicia y rendición de cuentas y cuán dócil y sumisa puede ser una empresa de comunicación frente a

⁵⁷ Información disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=x-fZJSO1AOE>, consultada el día 25 de junio de 2017.

presiones políticas, mandatos de aniquilación y censura contra periodistas independientes»⁵⁸.

Peña Nieto no tuvo otra opción que cambiar su discurso hasta llegar a pedir perdón en un acto público celebrado en Palacio Nacional el 28 de julio de 2016, durante la promulgación del paquete de leyes secundarias en materia de combate a la corrupción.

Este embrollo de impunidad donde fue inmiscuido por primera vez un presidente de la República Mexicana de manera tan contundente y documentada es sólo la punta del iceberg de todo el sistema político mexicano. Si el cargo con la más solemne investidura, que es la presidencia, está ocupado por un personaje hundido en el tráfico de influencias y los compadrazgos empresariales, es lógico pensar en que el camino para llegar al mismo está plagado de irregularidades y pactos de impunidad.

Y la corrupción no invade solamente el ámbito federal. Tan sólo un análisis superficial de la práctica política michoacana da cuenta de la atroz necesidad de los servidores públicos de altos niveles por enriquecerse y cambiar su estilo de vida. Tan sólo hace falta recorrer los pasillos del Congreso del Estado para cerciorarse del nivel humano de los servidores públicos que la misma ciudadanía, en consonancia con los partidos políticos, han elegido para su representación. El encumbramiento hasta niveles patéticos; las formas de vestir y hablar; la forma de caminar rodeados de un séquito; los vehículos de los que bajan para entrar al Palacio Legislativo; el estilo de vida de algunas de sus familias antes, durante y después del cargo público.

⁵⁸ Lizárraga D., Cabrera, R., Huerta I. & Barragán S., *La Casa Blanca de Peña Nieto. La Historia que cimbró un Gobierno*, Grijalbo, México, 2015, pág. 12.

De esta forma, se pueden ir repasando y evidenciando servidores públicos de los tres poderes locales en Michoacán, ya que muchos de ellos han recorrido todo el andamiaje público, sin el menor atisbo de lo que significa el servicio civil de carrera, porque ni siquiera se ha reglamentado, y no es su voluntad hacer que este servicio se convierta en una realidad.

Por ello, la presente investigación está motivada por el anhelo social de justicia que debe practicarse desde los procedimientos legales administrativos, como el primer paso para erradicar la corrupción política, para que algún día el presidente de la República, los gobernadores, presidentes municipales, diputados o miembros de un gabinete, no salgan a pedir perdón, sino que sean responsables de la reparación del daño, multados e inhabilitados por períodos justos.

4.1. El Sistema Nacional Anticorrupción: su génesis.

Antes de entrar al análisis de las principales reformas que trajo el Sistema Estatal Anticorrupción, hay que entender que este nuevo paradigma tiene sus raíces en el sistema federal que se implementó a partir del año 2015, y cuya idea nació del llamado *Pacto por México*, una vez que Enrique Peña Nieto tomó las riendas de la presidencia de la República.

Este pacto nace por el acuerdo de los principales partidos políticos para llevar a cabo las reformas constitucionales y legales que quizás ellos algún día soñaron lograr. Estos partidos fueron: Partido Acción Nacional (con Gustavo Madero y Santiago Creel como líderes), Partido de la Revolución Democrática (teniendo al frente a los llamados *Chuchos*: Jesús Ortega y Jesús Zambrano), y por supuesto, el Partido Revolucionario Institucional (con el equipo de transición presidencial: Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong).

Dice la página web del Pacto por México:

«El Pacto por México es el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas en nuestro país. Su alcance puede ser similar al de los célebres Pactos de la Moncloa, pues el Pacto por México es un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero. El Presidente electo y los tres principales partidos de México, PRI, PAN y PRD, fueron los principales arquitectos de este pacto.

Una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión y consumada la calificación de la elección presidencial, los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, del PAN y del PRD fueron realizando diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno. Inicialmente esas reuniones ocurrieron de manera bilateral, abordando temas de interés común de los partidos reunidos»⁵⁹.

Es interesante observar en esta definición que el Gobierno Federal realizó del Pacto por México cómo se deja fuera a los ciudadanos, como estandarte de acción de ese nuevo gobierno que al día de hoy se ve perseguido por su caducidad sexenal.

El 20 de julio de 2017, a un año de la elección presidencial, 78% de los ciudadanos desaprueba el trabajo del presidente, contra un 20% que increíblemente lo aprueba, según una encuesta del diario Reforma⁶⁰. No sólo caducó la presidencia, sino el Pacto por México que no convenció a los ciudadanos.

⁵⁹ Información disponible en: <http://pactopormexico.org/como/>, consultada el día 22 de junio de 2017.

⁶⁰ Información disponible en: <https://twitter.com/Reforma/status/888016281588445184>, consultada el día 22 de junio de 2017.

En el documento en cuestión, uno de los acuerdos principales que se tomaron fue en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, de donde nace la idea y posterior iniciativa para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción:

«4. Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

La transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Asimismo, el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados. Para ello, se instrumentarán tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y, con especial énfasis, en el combate a la corrupción:

4.1 Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.

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

4.2. Reforma para ampliar facultades del IFAI.

- Se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional.

- Los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia.

4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción.

- Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE.
- Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción»⁶¹.

El Pacto por México no entró en detalles acerca del Sistema Nacional Anticorrupción, pero a simple vista se nota que la idea inicial no desembocó de manera natural. Por ejemplo, no se creó una Comisión Nacional, sino un Comité Coordinador que no tiene las facultades de investigación y mucho menos de sanción administrativa. Además, tampoco se instrumentó el Consejo Nacional para la Ética Pública.

Mauricio Merino, doctor en ciencia política por la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), escribió un artículo de opinión en *El Universal* unos días después de la presentación del Pacto por México, advirtiendo sobre el peligro de emitir un documento de reformas y políticas públicas sin la consulta ciudadana. Un acuerdo

⁶¹ Documento del Pacto por México, pág. 18. Información disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>, consultada el día 22 de junio de 2017.

que cumplió sí, diversas reformas constitucionales, pero que no ha cambiado las peores prácticas gubernamentales, y mucho menos la percepción de corrupción alrededor de todo el país:

«No obstante, ni en el discurso inaugural ni en el pacto firmado con el PAN y con la dirigencia oficial del PRD se retomó la importancia de la rendición de cuentas para que la sociedad pueda intervenir en el camino, más allá de un enunciado. Como si la captura del botín se justificara plenamente en función de los resultados ofrecidos, el nuevo gobierno está ocupando todos los espacios, ofreciendo, a cambio, una reforma que ya estaba promulgada, otra que se ha discutido hasta la náusea y dos cuerpos colegiados controlados por el Ejecutivo, adosados, eso sí, por muchos párrafos con las palabras: transparencia y rendición de cuentas. Pero sin comprometer un ápice la capacidad de ejecución de las órdenes presidenciales. [...]

He aquí la oferta del gobierno del presidente Peña Nieto en una de las materias más delicadas y graves del país: el control presidencial de los puestos, de los dineros, del acceso a la información y del castigo a los corruptos, mientras las causas del problema permanecen y la sociedad es invitada, generosamente, a sumarse a un pacto nacional que carece de los medios más elementales para exigirle cuentas al poder»⁶².

Merino da en el clavo evidenciando la escasa o nula participación ciudadana en la construcción de las reformas estructurales y de materia de transparencia y rendición de cuentas que construyeron los principales partidos políticos en México. Hoy en día no hay mecanismos claros de rendición de cuentas, siendo tarea de los estudiosos del Derecho desentrañar los procedimientos legales de determinación

⁶² Información disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/12/61870.php>, consultada el día 25 de junio de 2017.

de responsabilidades, para encontrar sus deficiencias y realizar propuestas contundentes de mejora.

4.2. El Sistema Nacional Anticorrupción: concepto, implementación y sus principales reformas a la fiscalización pública y la determinación de responsabilidades administrativas.

Antes de describir las principales reformas que trajo el Sistema Nacional Anticorrupción en cuanto a la fiscalización superior y la determinación de responsabilidades administrativas, no sobra definir qué significa este sistema.

La socióloga y politóloga Jacqueline Peschard, excomisionada presidenta del aquél entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), acerca una definición interesante: «Es un mecanismo para homologar reglas y procedimientos de operación para prevenir, detectar, investigar y sancionar faltas administrativas graves y actos de corrupción. Siendo la corrupción el abuso y mal uso de funciones de poder que corre por redes de protección, de complicidad y de opacidad y que involucra a entes públicos y a su relación con privados»⁶³.

Esta definición aporta los siguientes elementos:

- El Sistema Nacional Anticorrupción como mecanismo, es decir, un proceso con fases para lograr un fin determinado, sin quedarse en el romanticismo o letra muerta de tantas buenas intenciones gubernamentales.
- Este mecanismo busca prevenir, detectar, investigar y sancionar, dándole a cada institución una o varias de estas facultades anticorrupción, para el mejor funcionamiento del mecanismo.

⁶³ Conferencia de Jacqueline Peschard durante la XX Asamblea Nacional de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior, celebrada en Hermosillo, Sonora, en abril de 2017. Información disponible en: <https://goo.gl/rivjgb>, consultada el día 30 de junio de 2017.

- Se hace la distinción entre faltas administrativas graves y actos de corrupción, ya que jurídicamente hay dos tipos de responsabilidades que pueden emanar de la investigación de las autoridades fiscalizadoras: la administrativa (faltas administrativas graves) y la penal (actos de corrupción).
- La corrupción no sólo se entiende como un intercambio monetario o pecuniario para obtener un favor por parte de un servidor público, sino que va más allá al entenderla como el mal uso o abuso del poder público, que no siempre tiene que ver con un beneficio económico.
- Al involucrar a entes públicos y particulares, la corrupción se ejecuta con redes de personas al amparo de la impunidad, siendo tarea del Sistema Nacional Anticorrupción destapar y dismantelar redes de prácticas ilegales, y no sólo sancionar conductas individuales.

Esta última idea también es apoyada por el magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Manuel Hallivis:

«Una de las principales encomiendas para el fiscal anticorrupción será dismantelar las redes mediante una amplia labor de inteligencia, no solo castigar a funcionarios. ¿Qué ha pasado con el crimen organizado? Descabezan un cártel y salen cinco; lo que se tiene que hacer con las redes de corrupción es dismantelaras todas, porque de lo contrario no vamos a mandar la señal de que la falta de integridad va ser castigada»⁶⁴.

Los esfuerzos institucionales que se han hecho en el pasado para combatir la corrupción han resultado en sanciones aisladas a servidores públicos de niveles medios o bajos cuyo talento técnico se ha aprovechado por la clase política no para

⁶⁴ Información disponible en: http://www.milenio.com/politica/desmantelar_redes_fiscal_anticorrupcion-manuel_hallivis-milenio_0_965903407.html, consultada el día 30 de junio de 2017.

servir a la población sino para servir a intereses de grupos fácticos, partidistas, o empresariales. El paradigma del Sistema Nacional Anticorrupción será evaluado por las redes de impunidad que se vayan desmantelando con su implementación.

Aunado a esto, en su comparecencia del 15 de junio de 2016 en el Senado de la República, el auditor superior Juan Manuel Portal Martínez, expresó:

«En este sentido, la corrupción puede visualizarse como el acto de una persona individual que decide voluntariamente actuar de manera irregular o bien, como el conjunto de procesos y prácticas que operan al interior de las organizaciones que facilitan la comisión de irregularidades, debido al grado de participación de los actores involucrados; ya sean pasivos o activos.

Si lo decantamos por la primera opción, una alternativa sería aplicar una serie de sanciones ejemplares en casos significativos, y orientando la aplicación de la ley a personas específicas; la segunda vía implicaría asumir a la corrupción como una problemática organizacional, por lo que los remedios se orientarían a desarticular a redes de intereses y de complicidad, que forman el caldo de cultivo donde surgen irregularidades»⁶⁵.

Así, el mecanismo que tiene por nombre Sistema Nacional Anticorrupción, tuvo que abrirse a la sociedad civil desdeñando la propuesta del Pacto por México que dejó fuera a los ciudadanos.

Instituciones como Transparencia Mexicana, Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad; universidades

⁶⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos que contiene el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, firmado el 15 de junio de 2016. Información disponible en: <https://goo.gl/4WUv4y>, consultada el día 1 de julio de 2017.

públicas y privadas; académicos y profesionistas de todos los niveles, y ciudadanos alrededor del país que aprendieron a protestar y manifestarse mediante la preparación académica y la crítica dura contra la clase política lograron y siguen consiguiendo abrir espacios de debate para tratar temas de importancia.

Todavía faltan pendientes en el Sistema Nacional Anticorrupción que se insiste se dejen a la decisión de los tecnócratas (y otros no tanto) que integran el Congreso de la Unión.

La cronología para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción se llevó a cabo de la siguiente manera⁶⁶:

Año	Mes y día	Etapas
2012	14 de noviembre	Peña Nieto presenta en el Senado la iniciativa para crear la Comisión Nacional Anticorrupción.
	2 de diciembre	Firma del Pacto por México.
2013	14 de diciembre	Se aprueba la iniciativa del presidente, remitiéndose a la Cámara de Diputados.

⁶⁶ Información disponible en: <https://goo.gl/b6wRf6>, consultada el día 1 de julio de 2017.

2014	20 de octubre	El Partido Acción Nacional presenta una nueva propuesta que contiene la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.
2015	27 de mayo	Se aprueba la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.
2016	21 de abril	Se aprueban reformas a las leyes de Fiscalización Superior, Contabilidad Gubernamental y Coordinación Fiscal.
	14 y 15 de junio	Se aprueban los dictámenes de las leyes General del Sistema Nacional Anticorrupción, General de Responsabilidades Administrativas y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

2017	Julio	Vence el plazo para que las entidades federativas armonicen sus ordenamientos locales con las reformas anticorrupción a nivel federal.
------	-------	--

Es de notarse que, a pesar de encontrarse en los compromisos más importantes del sexenio, la capacidad del presidente de la República de crear alianzas en el Congreso de la Unión fue mermada por los intereses políticos y partidistas de las bancadas que no aceptaron la propuesta primigenia del Ejecutivo, creando una figura más sólida, sin dejarle todo el mérito al régimen.

Cinco años es lo que tardó en crearse el Sistema Nacional Anticorrupción con sus sistemas homólogos en las entidades federativas. La implementación y resultados tendrán que esperar algunos años más, momento en el que se podrá juzgar a los actores políticos que llevaron a buen puerto esta propuesta.

¿Cuáles son las principales reformas y novedades que implementa, en el tema de procedimientos de determinación responsabilidades administrativas, el Sistema Nacional Anticorrupción?

José Tapia Tovar, en su obra *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción* da cuenta de las principales reformas que sufrió el sistema de fiscalización superior y los procedimientos de determinación de responsabilidades con la entrada en vigor de este mecanismo anticorrupción.

Hay que recordar que este sistema, en consonancia con el artículo 6º de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, tiene por objeto: «Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia»⁶⁷.

Para el cumplimiento de este objeto, y como encargado de la coordinación general del Sistema Nacional, se creó el Comité Coordinador que dice el artículo 8º de la ley en cuestión, está conformado por:

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

⁶⁷ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, vigente.

Es de esta manera como se estructura el combate a la corrupción con la integración de los ciudadanos y de personajes capacitados en el tema de la rendición de cuentas, como lo es el auditor superior, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y el aún no nombrado Fiscal Anticorrupción, que se espera sea una figura independiente y de irreprochable trayectoria.

Ahora bien, ya que este trabajo de investigación se centra en los procedimientos de fiscalización y de determinación de responsabilidades administrativas, se dará cuenta de las principales novedades que se derivaron del Sistema Nacional Anticorrupción en este tenor y en base al estudio del maestro Tovar⁶⁸, listándolas a continuación:

- Se le da la facultad a la Auditoría Superior de la Federación (en adelante: la ASF) para revisar de forma concreta y casuística la información de los ejercicios fiscales anteriores al que esté revisando. Anteriormente, sus atribuciones sólo se extendían a la fiscalización de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal del año anterior para la presentación del Informe General Ejecutivo.
- La ASF podrá fiscalizar el ejercicio fiscal en curso desde el primer día, sin tener que esperar a la presentación de la Cuenta Pública, requiriendo la información que le sea necesaria.
- En base a esta nueva atribución de fiscalización se presentarán tres informes individuales de revisión del gasto público: uno en el mes de junio; otro, hasta el mes de octubre; y, finalmente, en febrero, mediante el Informe General Ejecutivo.
- La ASF se convierte así en un ente público de fiscalización e investigación, para que posteriormente promueva, según sea el tipo y nivel de responsabilidades, los procedimientos correspondientes.

⁶⁸ Tapia, J., *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, Porrúa, México, 2017.

- Antes del Sistema Nacional Anticorrupción, la ASF sólo requería información por medio del órgano interno de control de la dependencia fiscalizada, ahora, todo servidor público que administre, reciba o ejerza recursos públicos federales, tendrá la obligación de presentar información mediante el debido requerimiento.
- El órgano interno de control será ahora una instancia por medio de la cual se promueva el inicio de procedimientos de responsabilidades administrativas no graves.
- Las presuntas responsabilidades administrativas graves, serán promovidas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para las consecuentes sanciones. Es decir, se le quita la facultad de sancionar administrativamente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública para que sea este tribunal administrativo quien tenga la facultad de ejercer esta importante atribución del sistema anticorrupción. La autonomía de las salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha sido cuestionada duramente por la elección partidizada de sus miembros, pero no cabe duda que sigue siendo una instancia confiable y capacitada para afrontar las controversias entre autoridad y particulares, agregándole ahora ser uno de los bastiones del Sistema Nacional Anticorrupción.
- La información que tenga en su poder la ASF de faltas de servidores públicos que sean constitutivas de probables conductas delictivas serán presentadas ante la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción.
- Las entidades fiscalizadas que contempla la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación son las mismas que antes de las reformas anticorrupción, pero se cree pertinente transcribir lo que define dicho ordenamiento como entidad fiscalizada, en términos de su artículo 4º, fracción XI: «Entidades fiscalizadas: los entes públicos; las entidades de interés público

distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos, públicos o privados, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales o las participaciones federales, no obstante que sean o no considerados entidades paraestatales por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos federales o participaciones federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines»⁶⁹.

4.3. El Sistema Estatal Anticorrupción: reformas que configuraron los principales procedimientos para la determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado de Michoacán.

El Sistema Estatal Anticorrupción aprobado por el Congreso del Estado de Michoacán y promulgado por el gobernador de la entidad, el ingeniero Silvano Aureoles Conejo, el 18 de julio de 2017, trajo importantes reformas legales a los procedimientos de determinación de responsabilidades administrativas.

Es importante resaltar, en primer lugar, que los ordenamientos reformados o promulgados como nuevos, derivados del Sistema Estatal Anticorrupción, son los siguientes:

- Se reforma la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo, en la mayoría de sus artículos, copiando el modelo federal.

⁶⁹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, vigente.

- La Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios es abrogada.
- Se crea una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.
- Se crea la nueva Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo.
- Se reforma de manera importante el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Fue necesario, desde la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción en 2016, que todas las entidades federativas adecuaran sus legislaciones con este modelo en un plazo no mayor a un año que, cabe mencionar y reconocer, fue cumplido por el Congreso de Michoacán.

En cuanto al tema de la determinación de responsabilidades, el procedimiento administrativo para sancionar faltas cometidas por servidores públicos que no desvirtuaron los pliegos de observaciones elaborados por la Auditoría Superior, fue derogado en su totalidad, por medio de la eliminación de los artículos de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán que regulaban dicho procedimiento.

Ahora, la tarea de la Auditoría Superior es de mera fiscalización, contando con una mayor autonomía para realizar esta función, y una vez recabada la información suficiente, acuda ante el Tribunal de Justicia Administrativa, tratándose de faltas graves, para que sea éste quien sancione a los servidores públicos, o si se tratase de responsabilidades penales, presente denuncia ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de los Servidores Públicos.

CONCLUSIÓN.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y las réplicas del mismo a nivel estatal dieron un giro a la responsabilidad administrativa y a algunos procedimientos de fiscalización, pero sólo en el discurso.

A un año y 4 meses de que el Sistema Nacional fue puesto en marcha, y a 4 meses de que se promulgara este mismo esquema, pero a nivel estatal, los avances en la lucha contra la corrupción no son claros ni contundentes. Esta conclusión tiene su base en que no existe ningún ex servidor o servidor público en funciones que haya sido investigado y sancionado gracias a la instrumentación de estos nuevos sistemas.

En una entrevista a la presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, Jaqueline Peschard, hecha en julio pasado por el periodista Javier Risco de El Financiero *Bloomberg*⁷⁰, se hablaba de que la instrumentación del Sistema está totalmente detenida por la falta de presupuesto público, recursos humanos, e infraestructura . Tienen que poner hasta de sus honorarios para llevar a cabo la coordinación de las diferentes instancias que forman parte del SNA. No se ha nombrado tampoco al Fiscal Anticorrupción, y los días siguen transcurriendo, con el peligro que se empalmen los procesos con la etapa dura de los procesos electorales, obligando a la opinión pública a que se concentre en el mismo, olvidando las promesas de la instrumentación eficaz y democrática del SNA.

El concepto de responsabilidad administrativa como aquélla que recae sobre un servidor público por las acciones u omisiones que afecten la función pública, ha trascendido cualquier legislación, y no cabe una discusión sobre el mismo. Lo que está atorado jurídicamente es la forma de hacerlo realidad, ya sea por medio de los procedimientos de fiscalización superior, que derivan en sanciones administrativas,

⁷⁰ Información disponible en: <https://goo.gl/49whBH>.

o mediante la investigación penal, cuando se trate de delitos por hechos de corrupción.

La presente tesis ha colaborado para entender la responsabilidad administrativa tanto a nivel federal como local, entrando en el análisis del procedimiento de fiscalización de la Cuenta Pública, como uno de los procedimientos más importantes para hacer efectiva esa responsabilidad, ya que el uso indiscriminado e irresponsable de los recursos públicos es la razón del rompimiento entre sociedad y gobierno, puesto que la primera no ve reflejado su esfuerzo de pago de contribuciones en servicios públicos, eficiencia gubernamental y creación de espacios educativos, científicos y de esparcimiento (entre muchos otros pendientes).

Durante la elaboración de la presente investigación, entró en vigor el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán, que modificó sustancialmente la Ley de Fiscalización Superior, donde se encontraba el procedimiento de determinación de responsabilidades, instrumentado por la Auditoría Superior del Estado, quedando derogado. Esta reforma no vuelve insustancial el presente trabajo, por la razón de que todos los procedimientos iniciados antes de julio de 2017, deberán concluirse bajo el mismo esquema, teniendo la Auditoría Superior la facultad de imponer sanciones administrativas por faltas graves.

Esta facultad de imposición de sanciones por faltas graves quedó a cargo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, al menos, en la legislación secundaria, ya que no se modificó dicha disposición a nivel constitucional. Además, la convocatoria emitida por el Congreso del Estado el 11 de octubre de 2017 para la elección de los dos nuevos magistrados especializados en anticorrupción y responsabilidad de los servidores públicos no tiene una fecha establecida para las comparecencias de los aspirantes, ni para la toma de protesta de los que resulten elegidos por dos terceras partes de los diputados reunidos en

sesión del Pleno. Este atraso puede empalmarse con la negociación que se da año con año del Paquete Fiscal 2018, contaminando la elección tanto de los magistrados como del nuevo Fiscal Anticorrupción, donde no existen reglas claras para la evaluación de los candidatos a obtener dichos escaños, aunando la falta de perfiles jurídicos entre los diputados locales, quienes abrieron la posibilidad de invitar a expertos en la materia para las comparecencias, pero una vez más, sin disposiciones claras del papel que éstos jugarían en las reuniones, ni cuánto pueda pesar su opinión a la hora de proponer las ternas al Pleno.

Al ser el Sistema Estatal Anticorrupción un mecanismo que busca prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, estas finalidades son bien plasmadas en la ley, pero la práctica de las diferentes instancias encargadas de instrumentarla dista mucho de voluntad política y profesionalismo. Será difícil, por tanto, ver un Sistema Estatal funcionando en el corto plazo, probablemente aplazando sus primeros resultados hasta terminado el proceso electoral en el año 2018, si es que se incluye en la iniciativa del Presupuesto de Egresos para el Estado un rubro destinado al mismo, y a la nueva Fiscalía Anticorrupción.

Además, haber dejado el monopolio de la decisión de designación tanto de los nuevos magistrados como del Fiscal Anticorrupción al Congreso del Estado, habla de que el Sistema puede comenzar sin uñas desde un inicio, porque no es un secreto para la población, que estas posiciones sirven para negociar espacios de los más allegados en los círculos partidistas.

Esta situación no es la única crítica al Sistema Estatal Anticorrupción ya que, desde el punto de vista jurídico, y específicamente en el tema de la responsabilidad administrativa, el Comité Coordinador no tiene la facultad de imponer sanciones, y, mucho menos el Comité de Participación Ciudadana. De las facultades más importantes que se le da al Comité Coordinador, por ejemplo, está la de emitir recomendaciones públicas no vinculantes a los Órganos del Estado. Es decir, como

se creó una especie de Comisión Estatal de los Derechos Humanos, donde las recomendaciones no vinculantes se convierten en “llamadas a misa”. El monopolio de la investigación y sanción lo sigue teniendo el Estado, lo que convierte al Sistema Estatal Anticorrupción en una instancia más de denuncias ciudadanas y emisión de comunicados de prensa sin trascendencia verdaderamente democrática. Desde su génesis, al ser los miembros del Comité de Selección elegidos por el Congreso Local, quienes son los encargados de seleccionar a los del Comité de Participación Ciudadana, se crea un círculo vicioso donde las instituciones mantienen el poder sobre un sistema que se creó para la transparencia y rendición de cuentas efectiva.

Es firme la conclusión, con base en la presente tesis, que el Sistema no traerá en el corto plazo sanciones ejemplares como inhabilitaciones o destituciones de servidores públicos de alto nivel, mientras que los ciudadanos comunes seguirán exigiendo servicios públicos básicos, cuya falta de otorgamiento es una violación directa a sus derechos fundamentales.

Las voces que critican al Nuevo Sistema Estatal Anticorrupción en Michoacán irán creciendo conforme la ciudadanía se informe al respecto, y los estudiantes de Derecho y otras ramas afines involucren sus capacidades de análisis y argumentación en crear propuestas para el mejoramiento de las leyes en la materia. Es por ello, que la presente investigación aporta elementos básicos que hacen entender el contexto dogmático de la responsabilidad administrativa, la hacienda pública, el endeudamiento y los procedimientos de fiscalización superior, evidenciando aciertos y errores que en el futuro se conviertan en una propuesta más sólida de reformas legales e iniciativas ciudadanas.

CALENDARIO.

<i>Actividades</i>	<i>Fecha</i>
1. ELABORACIÓN DEL PROYECTO.	Febrero a mayo de 2016.
2. ANÁLISIS SITUACIONAL.	Junio y julio de 2016.
3. ADQUISICIÓN DE LA INFORMACIÓN.	Agosto de 2016.
4. ELABORACIÓN DEL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL (CAPÍTULOS I y II).	Noviembre de 2016 a marzo de 2017.
5. ELABORACIÓN DE CAPÍTULOS III y IV.	Marzo a mayo de 2017.
11. CONCLUSIONES.	Junio de 2017.
12. REDACCIÓN FINAL.	Julio de 2017.
13. PREJURADO.	Octubre de 2017.
14. TRÁMITES ADMINISTRATIVOS.	Noviembre de 2017.
15. EXAMEN RECEPCIONAL.	Noviembre de 2017.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

a) Fuentes bibliográficas:

1. Álvarez, A., *Lecciones de Derecho Fiscal*, Oxford University Press, México, 2010.
2. Casar, M., Marván, I. & Puente, K., García, A., *La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo*, CIDE, México, 2010.
3. Castañeda, J., *La transformación de la Hacienda Pública: de la República Restaurada al Porfiriato*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.
4. Cruz, F., *Los Juniors del Poder*, Temas de hoy, México, 2014.
5. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa/UNAM, México, 2008.
6. De la Cueva, A., *Derecho Fiscal*, Porrúa, México, 2011.
7. Fernández, J., *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Porrúa, México, 2016.
8. Fernández, J. & Olivos, R., *Derecho Administrativo del Estado de Michoacán*, Porrúa, México, 2015.
9. Fraga, G., *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2016.
10. García, A., *Responsabilidad de los Servidores Públicos. Poder Judicial de la Federación*, Porrúa, México, 2008.

11. Hernández, F., *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
12. Hernández, F., *Los impuestos en México*, Nostra Ediciones, México, 2009.
13. Iglesias, P., *Disputar la Democracia*, Akal, España, 2014.
14. José, O., *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2014.
15. López, E., *Derecho Administrativo Mexicano*, Porrúa, México, 2015.
16. Raphael, R., *Mirreynato*, Planeta, México, 2014.
17. Ramírez, J., *Derecho Administrativo Mexicano: Primer Curso*, Porrúa, México, 2015.
18. Ríos, G., *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero Tomo I*, Porrúa, México, 2007.
19. Ríos, G., *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero Tomo II*, Porrúa, México, 2007.
20. Rodríguez, E., *Los Dueños del Congreso*, Planeta, México, 2015.
21. Rodríguez, R., *Derecho Fiscal*, Oxford University Press, México, 2011.
22. Salgado, E., *Manual de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2015.
23. Sánchez, N., *Los impuestos y la deuda pública*, Porrúa, México, 2000.

24. Schlarman, J., *México Tierra de Volcanes*, Porrúa, México, 2012.
 25. Stiglitz, G., *Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos*, Rubinzal-Culzoni, Argentina, 2003.
 26. Tamez, M., *Política y Corrupción*, Temas de hoy, México, 2016.
 27. Tapia, J., *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, Porrúa, México, 2017.
 28. Venegas, S., *Derecho Fiscal*, Oxford University Press, México, 2010.
 29. Yanome, M., *Compendio de Derecho Fiscal*, Porrúa, México, 2009.
- b) Fuentes legislativas:
30. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 31. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
 32. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
 33. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
 34. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
 35. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada).
 36. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

37. Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal.
 38. Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo.
 39. Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
 40. Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios (abrogada).
 41. Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.
 42. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo.
 43. Código Fiscal para el Estado de Michoacán de Ocampo.
 44. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal del año 2017.
 45. Reglamento Interior de la Auditoría Superior de Michoacán.
- c) Fuentes electrónicas:
46. <http://dle.rae.es/?id=WCqQQIf>, información consultada el día 10 de enero de 2017.
 47. <https://goo.gl/WTdxKF>, información consultada el día 2 de junio de 2017.

48. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/36.pdf>, información consultada el día 10 de enero de 2016.
49. <https://www.youtube.com/watch?v=XbEFnY56ROA>, información consultada el día 10 de enero de 2017.
50. <https://www.quadratin.com.mx/politica/Una-vacilada-iniciativa-panista-fuero-Garcia-Morelos/>, información consultada el día 14 de enero de 2016.
51. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf>, información consultada el día 10 de enero de 2016.
52. <http://dle.rae.es/?id=DauWaFm>, información consultada el día 13 de enero de 2017.
53. <https://www.youtube.com/watch?v=mHUfk8HbXH4>, información consultada el día 18 de enero de 2017.
54. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2724/11.pdf>, información consultada el día 12 de febrero de 2016.
55. <http://www.capitalmichoacan.com.mx/michoacan/propone-pri-reducir-50-los-diputados-plurinominales/>, información consultada el día 13 de marzo de 2017.
56. <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/6837-resultados-de-la-eleccin-de-gobernador-2011>, información consultada el día 8 de mayo de 2017.

57. <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/07/06/gasto-servicios-personales-ha-decrecido-aclara-hacienda>, información consultada el día 12 de mayo de 2017.
58. <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx>, información consultada el día 7 de junio de 2017.
59. <http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/idei-indice-de-desempeno-educativo-incluyente/icre>, información consultada el día 1 de junio de 2017.
60. <https://goo.gl/nptKWG>, información consultada el día 3 de junio de 2017.
61. <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxiii/cuentaspublicas/>, información consultada el día 9 de junio de 2017.
62. <http://congresomich.gob.mx/diputados/>, información consultada el día 13 de junio de 2017.
63. http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes, información consultada el día 4 de junio de 2017.
64. Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015. Información disponible en: <https://goo.gl/Rn29vR>.
65. <http://aristeguinoticias.com/1205/mundo/john-kerry-equipara-a-la-corrupcion-con-el-terrorismo/>, información consultada el día 20 de junio de 2017.
66. https://www.youtube.com/watch?v=VKMt_ncuc5s, información consultada el día 21 de junio de 2017.

67. <https://www.youtube.com/watch?v=x-fZJSO1AOE>, información consultada el día 25 de junio de 2017.
68. <http://pactopormexico.org/como/>, información consultada el día 22 de junio de 2017.
69. <https://twitter.com/Reforma/status/888016281588445184>, información consultada el día 22 de junio de 2017.
70. <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>, información consultada el día 22 de junio de 2017.
71. <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/12/61870.php>, información consultada el día 25 de junio de 2017.
72. <https://goo.gl/rivjgb>, información consultada el día 30 de junio de 2017.
73. http://www.milenio.com/politica/desmantelar_redes-fiscal_anticorrupcion-manuel_hallivis-milenio_0_965903407.html, información consultada el día 30 de junio de 2017.
74. <https://goo.gl/4WUv4y>, información consultada el día 1 de julio de 2017.
75. <https://goo.gl/b6wRf6>, información consultada el día 1 de julio de 2017.