

**UNA APROXIMACIÓN A LAS IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

**AN APPROACH TO THE IMPLICATIONS OF THE NATIONAL
LEGAL CORRUPTION**



Ernesto Casas Cárdenas *

Arturo Dimas de los Reyes *

Humberto Rubén Dragustinovis Perales *

* Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Perfil Promep. Profesor de Tiempo Completo de la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas e Integrantes del Cuerpo Académico: Régimen Jurídico y Políticas Públicas Regionales.

* Profesor de Tiempo Completo de la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas e Integrantes del Cuerpo Académico: Régimen Jurídico y Políticas Públicas Regionales.

* Profesor de Tiempo Completo de la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas e Integrantes del Cuerpo Académico: Régimen Jurídico y Políticas Públicas Regionales.

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Sobre el concepto de corrupción; 3. Antecedentes legislativos sobre el Sistema Nacional Anticorrupción 4. Estudios en México sobre transparencia y acceso a la información, 5. Análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción 6. La transparencia como fuente de legitimidad de las instituciones, 7. La legitimidad en las Unidades de Acceso a la información en Tamaulipas, 8. Conclusiones. Fecha de Recepción: 15/12/2015 - Fecha de Aceptación: 14/01/2016.

Resumen

Los esfuerzos del gobierno mexicano para combatir a la corrupción en las instituciones públicas se han centrado en reformar el marco legal, la última se dirigió a la modificación de la Constitución Federal, incluyendo la incorporación de figuras novedosas para el sistema jurídico mexicano entre ellas, el dotar al Congreso de la Unión de facultades para legislar en materia de combate a la corrupción a través de leyes generales y fortaleciendo los sistemas de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos; crear un Sistema Nacional Anticorrupción, como la instancia que coordinará los trabajos de la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía para el Combate a la Corrupción y la Secretaría de la Función Pública; modificaciones que se analizarán en este artículo. Quedando pendiente a la autoridad federal la emisión y modificación de las leyes secundarias, a las cuales se deberá ajustar la legislación del estado de Tamaulipas, a fin de optimizar los procedimientos en materia de transparencia en los municipios de la entidad.

Palabras clave

Corrupción, Transparencia, Rendición de Cuentas.

Abstract

The efforts of the Mexican government to combat corruption in public institutions, have focused on a reform of the legal framework, the latter went to the amendment of the Federal Constitution, including the incorporation of novel figures for the Mexican legal system, including the give the Congress the power to legislate in the field of combating corruption through general laws and systems strengthening transparency and accountability of public servants; an Anticorruption National System was created as the body to coordinate the efforts of the Superior Audit of the Federation, the Federal Court of Administrative Justice, the Office for Combating Corruption and the Ministry of Civil Service, which will be analyzed in this article; pending federal authority to issue and amend regulations secondary, to which must be adjusted Tamaulipas state law in order to optimize procedures on transparency in the municipalities of the federal entity.

Key word

Corruption, Transparency, Accountability.

Introducción

El sistema jurídico del México posrevolucionario se ha caracterizado por su inestabilidad, producto de las constantes reformas introducidas en la Constitución Federal hasta en las leyes y reglamentos respectivos, a través de las cuales se han incorporado concepciones y figuras ajenas a la concepción que le dio origen en 1917 (Cf. Marcos, 1986); dichas inclusiones la mayoría de las veces se ha realizado de manera arbitraria e incoherente, lo que ha derivado en problemas prácticos para su aplicación.

Asimismo, hay que destacar que en los últimos años el tema de la transparencia y el acceso a la información pública ha cobrado importancia en los diferentes órdenes de gobierno, debido tanto a la transferencia de las políticas públicas en cuestión desde otros países, en el marco de las obligaciones que el gobierno

mexicano ha adquirido al suscribir tratados y acuerdos multilaterales, como a la difusión sobre el diseño e implementación de políticas dirigidas a desarrollar programas y acciones que propicien una aplicación eficaz y que coadyuven a un cumplimiento pleno de las obligaciones establecidas en la ley de la materia.

Este contexto de reformas al sistema jurídico mexicano en materia de combate a la corrupción, que deberá desembocar en un nuevo diseño institucional que tendrá como eje articulador al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, justifica la realización de esta investigación académica, que incluirá un análisis empírico sobre el funcionamiento de las Unidades de Acceso a la Información en Tamaulipas, como un caso que permita establecer una primera aproximación a las fortalezas y debilidades internas de dichas instituciones, que se deberán tomar en cuenta al momento de legislar en torno al nuevo sistema nacional de combate a la corrupción.

Sobre el concepto de corrupción.

La actuación cotidiana de los gobiernos democráticos debe estar orientada en la obligación de garantizar que las reglas de la convivencia se cumplan, es decir, que se viva en un Estado de derecho; empero, de manera sistemática un número significativo de servidores públicos mexicanos han puesto en evidencia que su actuación pública está orientada por el objetivo de acrecentar sus capitales político y económico, tanto a nivel personal como grupal, lo que ha derivado en que la credibilidad en las autoridades en su conjunto se ha venido deteriorando con cada episodio de corrupción, de los que la sociedad mexicana tiene conocimiento en la mayoría de los casos a través de medios paralelos a los institucionales, destacando los masivos de comunicación.

Si bien el combate a la corrupción es apelado en el discurso de los políticos de distintos países incluido México, aquí políticos y empresarios son continuamente señalados por haber incurrido en tal conducta, de hecho nuestro país se ubica en

el lugar 103 de 175 países en los que es medido el nivel de corrupción (Transparencia Internacional, 2014); lo que además de afectar la confianza y credibilidad en el gobierno, representa un menoscabo importante al Producto Interno Bruto (PIB) nacional.

Es conveniente precisar que el concepto de corrupción se desprende del latín *corruptio*, que es el resultado de la acción de corromper el orden públicamente sancionado. Asimismo, que la corrupción nunca es pasiva, sino necesariamente activa, en el sentido de que pervierte y altera el recto orden de las cosas (Serrano, 2009).

La palabra corrupción es definida en las organizaciones, especialmente en las públicas, como la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores (Real Academia de la Lengua Española, 2015).

Para que un acto sea catalogado propiamente como corrupto debe cumplir determinadas características, entre ellas, debe existir un sistema normativo que sirva de referencia y que es al que contraviene el acto corruptor, puesto que la noción de corrupción es parasitaria o depende de la existencia de aquél. Por esta razón, la corrupción puede tener una naturaleza económica, política, jurídica o ética, o participar de distintos niveles a la vez (Gómez, 2008).

Vale subrayar que es en gran medida en la ausencia de capital social, en la escasa implicación de los sujetos en el espacio público y, en la ausencia de una cultura de responsabilidad de orden republicana, donde se genera el caldo de cultivo para las prácticas de corrupción, como decía Maquiavelo (2000).

En ese sentido ha sido práctica común cuando salen a la luz pública escándalos de corrupción recurrir a la crítica del marco jurídico, la sociedad exige más y mejores controles y sanciones más severas; no obstante, no se ha demostrado de

manera fehaciente la relación directa entre sanciones más severas y reducción de delitos, por ejemplo en China la pena de muerte no ha implicado la reducción significativa de la corrupción (Boehm, 2009).

Antecedentes legislativos sobre el Sistema Nacional Anticorrupción

La reforma al marco jurídico que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción en México inicio el 2 de noviembre de 2012, en el Senado de la Republica del Congreso de la Unión, mediante la iniciativa de los Partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, la cual planteaba reformas a nueve artículos constitucionales, en lo particular se proponía la modificación a 24 aspectos de la normatividad entre los que destacan: facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de combate a la corrupción y; crear la Comisión Nacional Anticorrupción asegurando su autonomía y dotándola de amplias facultades para realizar su objetivo (Gaceta Parlamentaria, 2012).

En el proceso legislativo ante comisiones, fueron presentadas para el estudio correspondiente las iniciativas de los Senadores de los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, dando como resultado la aprobación de la modificación al marco constitucional en materia de combate a la corrupción por parte del Senado el 13 de diciembre de 2013, la cual fue aprobada con 111 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones; la cual fue enviada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para que se continuara con el procedimiento respectivo, (Diario de los Debates, No. 40), la cual recibió oficialmente el 4 de febrero de 2014, concluido el proceso fue aprobada el 25 de febrero del mismo año, con 415 votos a favor, modificando la enviada por el Senado, para reformar y adicionar 13 artículos de la Constitución Federal (Gaceta Parlamentaria, 2014).

Por tratarse de una modificación a la Constitución Federal fue necesario cumplimentar el procedimiento previsto en la misma, en cuanto a la necesaria

aprobación de la mitad más uno de los congresos de las entidades federativas, de cuya implementación resultó que los congresos de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, aprobaron el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal.

Por lo que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Federal y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como la mayoría de las legislaturas de los estados, emitió el decreto correspondiente mediante el cual se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III.

Asimismo, se modificó la denominación del Título Cuarto de la Constitución Federal, para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, base

primera, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, el cual fue promulgado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

Antes de emprender el análisis específico sobre aspectos relevantes de esta reforma y, dado que ella habrá de repercutir en las materias de la transparencia y el acceso a la información pública, a modo de antecedentes a continuación se revisarán algunos estudios que se han efectuado en el país sobre el particular.

Estudios en México sobre transparencia y acceso a la información

Los estudios que se han realizado sobre la transparencia en los organismos públicos, se han focalizado principalmente sobre el cumplimiento de las disposiciones normativas a las que se sujetan los entes obligados, y la evaluación del desempeño municipal respectivo en su aspecto general.

En años recientes diversas instituciones y organizaciones, tanto públicas como privadas, se han abocado a la realización de diversos estudios tendentes a medir los índices de transparencia de las instituciones en México, los cuales han considerado a entes públicos de las administraciones federal, estatal y municipal.

Inicialmente cabe referir el estudio “Métrica de Transparencia”, que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), junto con la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública realizaron en 2010, tomando como base cuatro dimensiones claves para el desempeño del sistema de transparencia: calidad normativa, calidad de la información pública, calidad de las solicitudes y calidad de las instituciones.

Para la presente investigación cabe rescatar que en el caso de la calidad de la información pública, el análisis de 592 sujetos obligados y la realización de 1,776 consultas a las páginas electrónicas de cada uno de ellos, permitió obtener que Tamaulipas se encuentra en un nivel de calidad de entre 8 y 9 puntos; lo que significa que en cuanto a la obligación dispuesta por la ley de publicar información de oficio por parte de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en general se cumple.

Mientras en la “Métrica de Transparencia” publicada por el CIDE en 2014, se centró la medición en cinco dimensiones: normatividad, información pública de oficio (portales), solicitudes de información (usuario simulado), capacidades institucionales de los órganos garantes de las entidades federativas y, sujetos obligados.

En lo que respecta a los sujetos obligados se incluyeron como componentes de evaluación a las Unidades de Acceso, titular de la Unidad de Acceso, la estructura de transparencia, su institucionalización y la incidencia; en este estudio destaca que en el caso de Tamaulipas se registró un promedio estatal de 0.496, por debajo del promedio nacional de 0.699, quedando por debajo del promedio las evaluaciones referentes al titular de la Unidad de Acceso y a la incidencia.

Particularmente sobre la evaluación del desempeño en los ayuntamientos se han realizado asimismo diversos estudios, tanto por instituciones públicas como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), instituciones privadas como el referido CIDE, y por diversos investigadores independientes.

En el caso del INAFED (2015), éste ha aplicado en Tamaulipas la verificación de cumplimiento en varios municipios, con la aplicación de un sistema de objetivos e indicadores que debieran orientar la administración eficaz de los mismos. El punto

de revisión sobre las políticas de transparencia municipal se centra en la eficacia en la atención de solicitudes de acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Desde que inició el proceso de verificación de este estudio, la participación de los municipios de Tamaulipas ha ido en aumento, en 2008 cuando inició el programa ningún municipio de Tamaulipas participó, a partir del año 2009 sólo Nuevo Laredo participó y logró la certificación, situación que se repitió en el 2010, en 2011 se verificaron cinco municipios: Ciudad Madero, Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo y Valle hermoso, pero ninguno de ellos logró certificarse, en 2012 participaron nuevamente los cinco municipios mencionados y se certificaron tres: Nuevo Laredo, Ciudad Madero y Matamoros, en 2013 participaron Ciudad Madero, Nuevo Laredo, Reynosa y Valle hermoso, logrando la certificación los dos primeros.

En el caso de investigadores del CIDE destaca el trabajo realizado por Ríos y Zavala (CIDE, 2012), aplicado a las Unidades de Acceso a la Información de los municipios de diversas entidades federativas del país, cuyos resultados arrojaron que son los menos propensos a la transparencia, a causa de malas prácticas administrativas.

Uno de los estudios más actuales es el efectuado por Aregional (2015), mediante la aplicación del índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal en los municipios, conformado como un instrumento estadístico que permite conocer la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal generada por los ayuntamientos, que han puesto a la disposición del público en general mediante sus portales electrónicos; en una escala descendente este estudio situó a los municipios de Victoria y Tampico en los lugares 47 y 54 respectivamente, de un total de 60 municipios evaluados.

Estos referentes de investigación académica sobre transparencia en los entes gubernamentales, permite observar que la reforma constitucional en materia de corrupción requiere abordar este tema mediante las leyes secundarias, pues existen vacíos y omisiones por enfrentar esencialmente en las administraciones municipales del país, entre las que destacan por su incumplimiento las de Tamaulipas.

Análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción

Acorde a lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Federal, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, contando con dos Comités el primero de ellos el Coordinador y el segundo el de Participación Ciudadana.

El Comité Coordinador está integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del Control Interno, por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal; mientras el Comité de Participación Ciudadana se constituirá por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, designados en los términos que establezca la ley secundaria.

Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema ejercer amplias facultades, en los términos que determinará la ley: el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales; el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos; la prevención,

control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información, que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos y; la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado del informe el Comité Coordinador, se podrán emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Por otra parte, se fortalecen las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, la cual tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley que se expida para tal efecto. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, pudiendo iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública (Art. 79 Constitución Federal).

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se convertirá en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual conservará su competencia actual en las materias fiscal y administrativa, incorporándole las facultades en materia de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos de la Federación y en los casos previstos en la Constitución Federal, a los servidores públicos de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, así como, a los particulares involucrados en faltas administrativas graves.

A efecto de homogeneizar el Sistema Nacional Anticorrupción en todo el país, en la reforma se prevé la obligación de las entidades federativas de modificar las Constituciones y leyes respectivas, a fin de que entre otras cuestiones integren Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus resoluciones y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y en su caso, recursos contra sus resoluciones; estos tribunales tendrán dentro de sus facultades la de resolver controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, además de ser los órganos competentes para imponer las sanciones a los servidores públicos del estado y de los municipios que lo integran, por la responsabilidad administrativa en la que lleguen a incurrir, y a los particulares que participen en hechos de corrupción en los términos que determinen las leyes secundarias.

Otra peculiaridad de la reforma es que distingue entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves, previendo que las primeras serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas. Por otra parte, aquéllas que la ley determine como no graves serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control. Se establece un plazo de prescripción de 7 años para conductas administrativas graves, las cuales

se determinarán de manera específica en las leyes secundarias (Arts. 109 y 114, Constitución Federal).

Asimismo, el Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales y la modificación a la legislación actual, en los términos del artículo segundo transitorio de la reforma en estudio; en este contexto, se puede deducir que la reforma únicamente contempló las bases generales del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que ha dejado pendiente la determinación de las reglas específicas para realizar las actividades encomendadas a los actores del Sistema.

Esta circunstancia está generando en la sociedad incertidumbre y propiciando especulación sobre los alcances que tendrán las leyes secundarias, pues las normas jurídicas y las políticas públicas que se derivan de ellas no son fines, sino medios que se requieren para que el Estado procure el bien común y la justicia, siendo precisamente esto último lo que está aún sin definirse. En el cumplimiento de la anterior premisa, radica la posibilidad de que las políticas de combate a la corrupción resulten éticas; pues como se ha señalado, el horizonte es el Estado y sus fines, no la función pública que es simplemente un medio para el logro de dichos fines (Barrios, 2012).

En ese sentido, es deseable que la reforma haga énfasis en el compromiso ético de los servidores públicos y de los particulares, para prevenir actos de corrupción, dotando a las autoridades intervinientes de las herramientas jurídicas necesarias para actuar en contra de aquellos que los realizan, así como fortalecer el sistema de transparencia y rendición de cuentas, para que los funcionarios de la administración pública realicen sus funciones de manera expedita, oportuna y eficiente.

Se prevé que el Congreso de la Unión creará por lo menos una Ley General, cuya denominación aún se discute y se modificarán diversos ordenamientos, entre otros, se percibe la actualización de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de especificar competencias y responsabilidades en la esfera gubernamental que garanticen la viabilidad y efectividad del Sistema en cuestión.

Como se ha señalado, las entidades federativas deberán adecuar su marco jurídico a los términos que establezca el Congreso de la Unión en la referida Ley General, lo cual no será limitativo puesto que los estados a través de sus Congresos, podrán ampliar la regulación tomando en cuenta la realidad de la región, de acuerdo a la naturaleza propia de este tipo de normas; así se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes, y sientan las bases para su regulación. De ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades federativas puedan darse sus propias normas jurídicas, tomando en cuenta su realidad social que por definición es diversa y compleja.

En consecuencia, cumpliendo el mínimo normativo que marcará la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, pudiendo poner mayor atención en aspectos que sean apremiantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido en la legislación federal, lo que resultaría carente de sentido pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. Cabe resumir al respecto que las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010).

En el caso de Tamaulipas, el Congreso del estado deberá modificar los ordenamientos en la materia, entre ellos: la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Tamaulipas, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tomando los elementos que integrarán la normatividad federal, pero además, el legislador estatal podrá ampliar el marco normativo a fin de incluir aquellas características que considere necesarias, conforme a la realidad social de la región.

De todo lo anterior se puede inferir que la reforma en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, aborda el combate a ésta desde el ámbito de competencia del Derecho Administrativo y del Derecho Penal, dejando a un lado el tema de la Responsabilidad Civil del Servidor Público o del particular involucrados en hechos de corrupción, en la idea de que la afectación al patrimonio público puede tener su origen en una diversidad de causas, tantas como se plantean en la propia legislación civil. Así, ésta puede tener origen contractual en consideración a la naturaleza propia de la relación entre el servidor público y el Estado o terceros o extra contractual, la cual puede derivar de la comisión de actos ilícitos o de negligencia, conforme se desprende del artículo 1910 del Código Civil Federal, que a la letra establece: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Asimismo se puede observar que cuando un servidor público realice actos ilícitos, aun y cuando éstos se efectúen a través de hechos que no se encuentren tipificados como delito en la legislación penal respectiva, estará obligado a reparar

el daño que hubiese causado con su actuación. En lo que se refiere a la responsabilidad por negligencia, se deriva del hecho que el servidor público, como un gestor de los negocios que implican su función, debe actuar en su labor conforme si se tratase de un negocio propio acorde con lo que establece el artículo 1897 del citado código. Inclusive, la actuación del servidor debe ir más allá del cuidado mencionado en el cumplimiento de su función, en tanto que está comprometido a desempeñar su función de acuerdo con una serie de parámetros ético/prácticos (Müller, 2012).

En la misma línea y con un matiz deontológico, sería conveniente actualizar los Códigos de Conducta y de Ética de los Servidores Públicos, homogeneizando los criterios de la federación y de las entidades federativas, en los cuales se debería establecer claramente el deber ser de la actuación de los funcionarios públicos en el ejercicio de su quehacer oficial, poniendo énfasis en los valores de la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad, que abonarían de manera directa a la legitimidad en el ejercicio del poder político.

La transparencia como fuente de legitimidad de las instituciones

Retomando el tema de la transparencia, en cuanto a la obligación de los poderes públicos de informar sobre su actuación de gobierno y, del derecho de los ciudadanos al acceso expedito a la información respectiva, como medio para acrecentar la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones del Estado y, por esa vía, de legitimidad para éstas; cabe recuperar para este análisis algunas reflexiones contemporáneas alrededor del concepto de legitimidad, que contribuyan a clarificar su origen, sentido y repercusiones sociales:

- Como la existencia de un reconocimiento por parte de los ciudadanos de un poder político que es detentado de manera exclusiva por el Estado, y que de acuerdo a la opinión de los gobernados es necesario para el correcto funcionamiento de la sociedad, aceptando un grado de dominación de ese

poder siempre y cuando el actuar de las instituciones del Estado se ejerza con apego a la ley, que a su vez es resultado de la deliberación de la representación política, seleccionada mediante procesos periódicos plasmados en la propia normatividad jurídica y de observancia obligatoria Nohlen y Schultze, (2006).

- Como resultado de la confluencia entre la existencia y funcionamiento de las instituciones del Estado, con los principios y valores que regulan la convivencia entre los miembros de una sociedad; que a su vez genera la creencia en los ciudadanos de que dichas instituciones son las más apropiadas para mediar y dar solución a los diferentes conflictos sociales Gilley (2006).
- En cuanto a su origen y renovación, como resultado de la actuación de las instituciones del Estado, por medio del diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas, es decir, más allá de la legitimidad de origen pues una institución de gobierno puede no ser legítima en cuanto a la vía para su constitución, sin embargo, los resultados que se logran por su actividad pública concreta pueden volverla necesaria y por ende legítima (Carrillo y Tamayo (2002).

Considerando estos antecedentes teóricos que abonan de manera directa a la reflexión sobre las fuentes de legitimidad y la repercusión de ésta en la gobernabilidad, como caso de estudio específico y a modo de evidenciar algunos de los retos que le deparan al Sistema Nacional Anticorrupción en materia de transparencia, a continuación se presentan los resultados preliminares de una encuesta realizada en las Unidades de Acceso a la Información en Tamaulipas, en clave de su operación interna y de la legitimidad que se le otorga al trabajo de dichas instancias desde la perspectiva de los propios responsables.

La legitimidad en las Unidades de Acceso a la información en Tamaulipas

Dentro de las actividades de los entes públicos para cumplir con las obligaciones previstas en la Ley de Transparencia de Tamaulipas, se encuentra la de integrar un área denominada Unidad de Acceso a la Información Pública, la cual es el enlace entre los solicitantes y las autoridades, y que cuenta con varias funciones destacando la de recibir las solicitudes y entregar la información en los tiempos y las formas contenidas en la propia ley, tales Unidades, como lo denominan Ríos y Zavala (2012), son la vía al interior de la estructura administrativa de los sujetos obligados que asume el seguimiento y la respuesta a las solicitudes de información.

A fin de verificar dicha función, se aplicaron cuestionarios a los encargados de las Unidades de Acceso en los municipios del estado para conocer su opinión sobre si sus funciones y actividades son necesarias para el cumplimiento de las políticas de transparencia de los municipios, así como la manera en que tales encargados vislumbran la forma en que sus compañeros y superiores jerárquicos perciben las funciones y actividades de las Unidades de Acceso.

Para los fines de esta investigación cabe reiterar que solo se reporta la opinión de los encargados de las Unidades de Acceso, en el entendido de que las determinaciones a las que llegan respecto a la clasificación de la información y sobre la contestación de las solicitudes formuladas, deben ser acordes a las disposiciones legales que las rigen, así como a las funciones que les están directamente asignadas. De los 28 cuestionarios aplicados se derivan los resultados siguientes:

Al cuestionamiento sobre si las funciones que desarrolla ayudan a que se puedan alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información

del municipio, 92.86% de los encuestados se ubicaron en la posición de acuerdo o muy de acuerdo con tal aseveración.

Muy en desacuerdo	1	3.57%
En desacuerdo	0	0%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	1	3.57%
De acuerdo	12	42.86%
Muy de acuerdo	14	50%

Al preguntar su opinión sobre si sus compañeros consideran que todas las actividades que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que ésta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio, 75% de las respuestas se recibieron en el sentido de estar de acuerdo o muy de acuerdo.

Muy en desacuerdo	1	3.57%
En desacuerdo	1	3.57%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	5	17.86%
De acuerdo	11	39.29%
Muy de acuerdo	10	35.71%

En el caso de si sus jefes consideran que todas las actividades que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que ésta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio, 89.29% respondieron estar de acuerdo o muy de acuerdo con la situación planteada.

Muy en desacuerdo	1	3.57%
En desacuerdo	0	0.00%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	2	7.14%
De acuerdo	11	39.29%
Muy de acuerdo	14	50.00%

En relación a que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información se deben hacer, con independencia de su utilidad para alcanzar los

objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio, 86% consideró estar de acuerdo o muy de acuerdo; esto tiene relevancia tomando en consideración que la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información contiene obligaciones que podrían tomarse como repetitivas o irrelevantes. Asimismo, esa posición pone de manifiesto su sentido de responsabilidad, el compromiso de pertenencia a la organización y el sentimiento de importancia del trabajo que realizan.

Muy en desacuerdo	1	3%
En desacuerdo	1	4%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	2	7%
De acuerdo	12	43%
Muy de acuerdo	12	43%

Respecto a la pregunta sobre si sus compañeros consideran que todas las actividades que desarrolla la organización se deben hacer con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio, 71.43% respondió estar de acuerdo o muy de acuerdo.

Muy en desacuerdo	0	0.00%
En desacuerdo	1	3.57%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	7	25.00%
De acuerdo	13	46.43%
Muy de acuerdo	7	25.00%

A la pregunta de si sus jefes consideran que todas las actividades que desarrolla la organización se deben hacer con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio, 84% manifestaron estar de acuerdo o muy de acuerdo con la aseveración planteada.

Muy en desacuerdo	1	4%
-------------------	---	----

En desacuerdo	1	4%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	3	11%
De acuerdo	11	39%
Muy de acuerdo	12	43%

Por otra parte, el 93% de los encuestados optó por considerar que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades adicionales a sus funciones, que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales.

Muy en desacuerdo	1	3%
En desacuerdo	0	0%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	1	4%
De acuerdo	16	57%
Muy de acuerdo	10	36%

De acuerdo a la precepción de si sus compañeros consideran que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales, 78.57% respondió estar de acuerdo o muy de acuerdo.

Muy en desacuerdo	0	0.00%
En desacuerdo	0	0.00%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	6	21.43%
De acuerdo	15	53.57%
Muy de acuerdo	7	25.00%

Finalmente se cuestionó a los encargados sobre si sus jefes consideran que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de

solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales, 89.28% respondieron estar de acuerdo o muy de acuerdo.

Muy en desacuerdo	1	3.57%
En desacuerdo	0	0.00%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	2	7.14%
De acuerdo	17	60.71%
Muy de acuerdo	8	28.57%

De las respuestas recogidas se puede inferir que los encargados de las Unidades consideraron que en sus áreas se realizan funciones adicionales dirigidas a fortalecer las políticas en esta materia, lo que denota que no solo se limitan a recibir, clasificar y dar contestación a las solicitudes de acceso, sino que buscan la manera de efficientar los procesos de recepción y cumplimiento, en aras de incrementar su eficiencia y al mismo tiempo, generar confianza tanto en la ciudadanía como en los demás trabajadores de la instancia obligada.

De igual manera, la opinión positiva respecto a que sus compañeros y superiores jerárquicos están de acuerdo con las funciones que se realizan en las Unidades de Acceso, constituye una constante de opinión como se pudo apreciar.

En ese contexto toma sentido lo esbozado en torno al concepto de legitimidad, al determinar que ésta se sustenta primero en el apego a la legalidad que otorga el derecho a las autoridades para ejercer un poder de decisión y, segundo porque los encargados de las Unidades de Acceso a la Información deben creer en el sustento legal, es decir, que las funciones y operaciones que se realizan en tales instancias son necesarias para el cumplimiento de las políticas de transparencia.

Cabe tomar en cuenta que a la fecha no se ha determinado una metodología para la medición de la legitimidad de las organizaciones, y que en su caso se deberá considerar que tal medición se basará en percepciones; en otras palabras, en cuestiones meramente subjetivas de los evaluados. De modo que algunas de las

respuestas que se dieron al cuestionario referido aquí, se inscriben en la lógica de proteger la imagen del sujeto obligado, del cual forman parte.

Finalmente, al analizar los planes municipales de desarrollo de algunas de las alcaldías de Tamaulipas, se pudo apreciar que no en todas se incluye un apartado de políticas públicas encaminadas a la transparencia y el acceso a la información, siendo en la mayoría de los casos los municipios con mayor población en los que se establecen acciones dirigidas a cumplir tal objetivo; lo que incide en la forma en que los encargados de las Unidades de Acceso a la Información se comprometen con las funciones propias del puesto, o la manera en que consideran que las actividades que llevan a cabo son trascendentales para la gobernabilidad.

Conclusiones

El Sistema Nacional Anticorrupción coordinará las acciones de los actores principales en el combate a la corrupción, sin embargo, falta que el legislador federal concrete la modificación a la legislación secundaria, lo que permitirá mediar la trascendencia efectiva, la eficacia y la eficiencia del mismo.

El dotar de facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de combate a la corrupción, permitirá homologar la normatividad federal y estatal; no obstante, los congresos locales están facultados para ampliar la legislación en cada una de las entidades.

En el caso de las infracciones administrativas graves, le corresponderá determinar la sanción al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas, en cuyo marco el estado de Tamaulipas deberá de incorporar dichas funciones al Tribunal Fiscal del Estado.

Se fortalecen significativamente las facultades de supervisión y vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, por lo que la reforma a las leyes secundarias

deberá prever la actualización de las facultades de los órganos de Auditoría Superior de los congresos de las entidades federativas.

Destaca que la reforma a la Constitución se focalizó en aspectos del derecho Administrativo y Penal, dejando a un lado el tema de Responsabilidad Civil de los actos de los servidores públicos en funciones, que causen un daño patrimonial a los particulares con su indebida actuación.

De forma paralela sería conveniente que se actualizarán los diversos Códigos de Conducta y Ética de los Servidores Públicos, a fin de homogeneizar los criterios y poner énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad.

En la perspectiva de los temas que se deberán abordar en la ley secundaria en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, cabe destacar que para fortalecer la eficacia y por esa vía la legitimidad de las Unidades de Acceso a la Información, se deberán establecer criterios que obliguen a todas las administraciones municipales a la transparencia desde el inicio de sus gestiones, así como ser una parte esencial de la planeación y ejecución de la política pública; de tal forma que estos criterios trasciendan a otras administraciones, permitan su seguimiento y propicien una cultura al respecto.