



# Siete yerros del Combate a la Corrupción en la Constitución Política de la Ciudad de México

## Resumen

Este artículo presenta un análisis crítico del déficit democrático, las fallas procedimentales y yerros organizativos que caracterizaron los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Sostiene que los artículos sobre el combate a la corrupción que emergió se caracterizan por una colección de declaraciones rimbombantes y repeticiones de normas federales que no han tenido absolutamente ningún impacto en el lacerante problema de la mala administración. Se ofrecen siete razones que explican este fracaso en la Constitución: la concepción neoliberal de la austeridad; la prescripción de los delitos de corrupción; la inconstitucionalidad de las asociaciones público-privadas; la nula rendición de cuentas para el sector privado; la porosa definición del concepto de conflictos de interés; la inoperatividad del servicio profesional de carrera; y la falta de indicadores de desempeño en la administración pública. Detalla con particular atención los principales elementos de la propuesta del Cuarto Poder Ciudadano y sostiene que esta iniciativa pudo haber significado una novedosa institución para el combate a la Corrupción. La tesis básica es que la experiencia de la Asamblea Constituyente representó una oportunidad de oro perdida para la capital de uno de los países más afectados por el flagelo de la corrupción.

## Palabras clave

Corrupción, Constitución, Ciudad de México, Democracia, Ciudadanía. Seven errors on the Combat to Corruption in the

**Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros<sup>17</sup>**  
**Recibido: 31/05/2018 Aceptado: 3/05/2018**

## Introducción

Los orígenes políticos y jurídicos de la primera Constitución Política de la Ciudad de México no fueron del todo democráticos y ello tuvo profundas consecuencias en el fruto final de ese importante proceso histórico. Particularmente, en materia de combate a la corrupción, el diseño constitucional que ofrece este importante texto es altamente deficitario. Este artículo expone los siete yerros más graves que explican este malogrado resultado.

En primer lugar, ofrecemos desde la teoría constitucional y el derecho comparado algunas reflexiones que sustentarían la posibilidad de repensar la separación tripartita de poderes para incluir un Cuarto

17 Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Sociales y Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Doctora en Ciencia Política. Investigadora afiliada al “Safrá” Center for Ethics de la Universidad de Harvard y recipiendaria de la Cátedra “Alfonso Reyes” para México, América Central y el Caribe, otorgada por La Sorbona de París. Profesora y tutora del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y del Programa de Doctorado en Urbanismo y Ciencias de la Administración de la UNAM. Ha sido profesora en Sciences Po. Paris, Sciences Po. Poitiers, el Institute des Hautes Études de L’Amérique Latine (IHEAL), y la American University en Washington D.C. Ha sido distinguida con el Premio “Manuel Espinosa Yglesias” y con la “Reagan-Fascell Fellowship” del International Forum for Democratic Studies. Pertenece al nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores, y es PRIDE “D” de la UNAM. Datos de contacto: irma.sandoval@sociales.unam.mx, irma.erendira@gmail.com, @Irma\_Sandoval en Twitter



Poder Ciudadano de combate a la corrupción. Asimismo, adelantamos algunos señalamientos críticos de por qué no se pudo concretar esta novedosa institución en la Constitución. En segundo lugar, reseñamos las prácticas legislativas inapropiadas que durante el desarrollo del proceso constituyente en la Ciudad de México permitieron un apurado y superficial análisis de las abundantes iniciativas ciudadanas y legislativas que en materia de combate a la corrupción llegaron a la Asamblea Constituyente y a su comisión legislativa correspondiente. La tercera parte del artículo expone con detalle los siete elementos centrales que imposibilitaron en la Constitución una estrategia de combate a la corrupción a partir de instituciones novedosas o eficaces. La cuarta y última sección concluye nuestro análisis señalando que la experiencia de la Asamblea Constituyente representó una oportunidad de oro perdida en materia de combate a la corrupción en la capital de un país muy afectado por ese flagelo.

Lo que subyace a toda esta reflexión es que la iniciativa legislativa del Cuarto Poder Ciudadano en la primera Constitución Política de la Ciudad de México, hubiera implicado una transformación de raíz para frenar los abusos de poder en la capital del país.

## I. Derecho, democracia y Asamblea Constituyente

Cualquier proceso constituyente presenta tanto riesgos como oportunidades. Cuando las nuevas constituciones surgen de una amplia movilización social y acompañan procesos de transformación política suelen materializar los sueños y las aspiraciones de una nueva generación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, a partir de la Revolución mexicana, constituye uno de los ejemplos históricos más importantes en el mundo. Sin embargo, cuando una nueva Constitución es producto de pactos cupulares suele incluir candados autoritarios y conservadores que buscan garantizar la permanencia en el poder de los representantes del viejo régimen. El proceso constituyente en la Ciudad de México contuvo elementos de ambas tendencias, la transformadora y la conservadora. Por un lado, la redacción de una Constitución para la capital del país respondió a una lucha y una demanda histórica de muchos años desde la izquierda. Por el otro, el diseño cupular de la reforma política de la Ciudad de México, del que nace este proceso reflejó el marco del autoritario y opaco “*Pacto por México*”, lo que ejerció un fuerte peso sobre las deliberaciones en ese cuerpo Constituyente.

Para algunos analistas e historiadores afines al status quo el pasado y presente de nuestro país con su vasta tradición de lucha e incesantes transformaciones sociales, quedan reducidos a una confrontación llana y simple entre un México bronco, ilegal y belicoso y un México modernizador, legalista y pacífico, comprometido

### Abstract

#### First Political Constitution of Mexico City

This article presents a critical analysis of the democratic deficit, the procedural failures and organizational errors that characterized the work of the Constituent Assembly of Mexico City. It sustains that the articles on the combat of corruption that emerged are characterized by a collection of grandiloquent statements and repetitions of federal norms that have had absolutely no impact on the lacerating problem of public mismanagement. It offers seven reasons that explain this Constitutional failure: a neoliberal conception of austerity, prescription of corruption crimes, unconstitutionality of public-private partnerships, null accountability provisions for the private sector, weak definition of conflict of interest, inoperative Civil Service, and lack of indicators of performance for public administration. It also offers with great detail the principal elements of the “Cuarto Poder Ciudadano” initiative which this article sustains might have meant an innovative institution for the combat of corruption. The basic thesis is that the experience of the Constituent Assembly of Mexico City was a lost golden opportunity for the capital city of México, one of the most affected countries in terms of corruption.

### Keywords

Corruption, Constitution, Mexico City, Democracy, Citizens.

con las reformas estructurales.<sup>18</sup> Si ese fuera el caso, la historia sería muy simple y México no tendría ningún problema. México ha destacado internacionalmente por discutir, impulsar y aprobar reformas gubernamentales, estructurales y constitucionales de muy variada temática y profundidad. Contamos con una Constitución que constituye uno de los referentes históricos constitucionales más importantes en el mundo. España, por ejemplo, desde que transitó a la democracia, ha reformado su Constitución únicamente en dos ocasiones (Granados, 2013). Ambas reformas, por lo demás, se impusieron para asegurar la integración “tersa” de España al resto de países europeos. Esto significa que la Constitución española apenas ha sido modificada en promedio 1 vez cada 17 años. En nuestro caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformada desde 1917 por más de 200 decretos diversos. Algunos recuentos llegan a señalar hasta 552 reformas constitucionales en lo que va de la historia.<sup>19</sup> Es importante señalar que estos

cálculos son, además, conservadores, pues utilizan el número de decretos de reforma (y no de artículos modificados que lo rebasaría con mucho ésta de por sí alta cifra), con lo cual demostramos que la Constitución en México se modifica aproximadamente una vez cada cinco seis meses de forma profunda (Sandoval-Ballesteros, 2013).<sup>20</sup>

El ciudadano, en un sistema democrático, obedece las reglas del Estado cuando él es verdaderamente, fácticamente, su creador original (Habermas, 1990). Las leyes y los gobernantes no deben decirle a los seres humanos cual debe ser su destino. El derecho se vuelve ilegítimo si elimina las razones a que debe su obediencia, si elimina los mínimos niveles de dignidad y libertad que requieren las personas para desarrollar sus capacidades: si elimina al individuo mismo y a sus derechos. Y eso es, precisamente, lo que ha ocurrido en México con estas transformaciones legales, constitucionales, o estructurales como gustan en llamarlas sus panegiristas.<sup>21</sup>

Por momentos pareciera que en México la ley ha dejado de ser un dique, un freno, una contención al ejercicio del poder para convertirse en un instrumento para la imposición de políticas públicas antipopulares y cortoplacistas. El sistema político mexicano enfrenta, actualmente, una crisis de representatividad y legitimidad absoluta, en la que existe una total desconfianza en las instituciones del Estado.<sup>22</sup> Eso, desde luego, no significa que los movimientos sociales están por la ilegalidad o la no institucionalidad. De hecho una de las orientaciones que han compartido numerosos movimientos sociales en la historia contemporánea es hacer valer las reglas de la política institucional. En otras palabras, los movimientos y actores sociales son más institucionales y demandan que lo que dice la Constitución y las leyes sean respetado y tenga aplicación para que las instituciones democráticas funcionen adecuadamente.<sup>23</sup> Sin embargo,

18 Enrique Krauze, (2016) “Democracia en construcción” Debate, México. Véase también: [https://elpais.com/elpais/2014/11/09/opinion/1415563537\\_370456.html](https://elpais.com/elpais/2014/11/09/opinion/1415563537_370456.html)

19 Christian Sevilla Herrera, “Pensar las reformas estructurales en México”. Revista de investigación de Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Año 10, Núm. 20, octubre 2016- marzo 2017. Pp. 277-280. ISSN: 1870-6924. Ver también: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estudio actualizado con reformas y adiciones hasta octubre de 2015. IJJ-UNAM. Disponible en <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/>

20 Netzaí Sandoval Ballesteros. Teoría sobre la nulidad de elecciones en México. 2013, México: Porrúa.

21 Senado de la República. Seminario “Reformas estructurales: avances y desafíos” Versiones estenográficas 23 de septiembre de 2015. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3578/DGIE-2015-04.pdf?sequence=4> Ver también: Meixueiro Nájera, Gustavo y Baca Nakakawa, Arón. La reforma energética en la opinión pública. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. 2013. <http://bit.ly/2BCoibq>.

22 Stephen D. Morris. Mexico’s political culture: the unruleness of law and corruption as a form of resistance. IJJ-UNAM, vol. 3, núm. 2, Año 2010. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/mexican-law-review/article/view/7756/9731>

23 Zamora Lomelí, Carla (2016) “Movimientos sociales, democracia y Estado de derecho. Una mirada a la contribución de los movimientos sociales a la democratización e institucionalización del Estado de derecho”. Tla-melaua, 9(39), 152-171. Disponible en: [goo.gl/c7LVQf](http://goo.gl/c7LVQf) Ver también: (2016) “Los movimientos sociales en los albores del siglo XXI”, Introducción en Ramírez Zaragoza, Miguel Ángel (Coord.) Movimientos sociales en México. Apuntes teóricos y estudios de caso, UAM/Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales/Conacyt/Colofón Ediciones Académicas, México, 2016, pp. 21-59. ISBN 9786072809741.

los ciudadanos también están conscientes de que ese buen funcionamiento no podrá emerger de más tecnocracia autoritaria, más neoliberalismo económico y social y más simulación reformista. La solución a este hundimiento institucional no puede venir de instituciones autoritarias, sino del influjo de los actores y las fuerzas sociales más consecuentes en la defensa de la legalidad.

Entre de estas reformas estructurales destacó, como ya hemos señalado arriba, la reforma política que dentro del marco del opaco “*Pacto por México*”,<sup>24</sup> dio lugar a la Asamblea Constituyente. Esta instancia se compuso por cien diputados constituyentes: sesenta elegidos por voto universal directo y secreto de la ciudadanía, de acuerdo al principio de representación proporcional, y cuarenta diputados no electos democráticamente e impuestos o “*designados*” a esta instancia. Catorce desde la Cámara de Diputados, catorce desde el Senado de la República, seis desde el Ejecutivo Federal, y seis por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Este déficit democrático con el que nació la Asamblea Constituyente explica la configuración conservadora y cupular con que operó durante todo el tiempo este cuerpo legislativo. En materia del combate a la

corrupción desechó la propuesta del Cuarto Poder Ciudadano y con ello se desperdició una gran oportunidad para combatir de forma frontal la corrupción.

El presidente de la comisión de “*Buen Gobierno y Combate a la Corrupción*” de la Asamblea Constituyente desechó, desde el primer día, la propuesta de constituir un “Cuarto Poder Ciudadano”, aduciendo una supuesta y desde luego inexistente “*inconstitucionalidad*” que violaría la recién aprobada Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, para llegar a esta infundada conclusión, nunca se ofreció análisis de constitucionalidad alguno, sino que simplemente se adujo una serie de afirmaciones inconexas sin rigor jurídico que demostraron un total desconocimiento del sistema normativo mexicano. En defensa del Cuarto Poder Anticorrupción, siempre se sostuvo que habría que remitirse al Artículo 40 de la Constitución Mexicana que a la letra dice:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>25</sup>

El artículo es muy claro: el pueblo mexicano y cada uno de sus estados, así como la Ciudad de México, son libres y soberanos, tienen la facultad de decidir sobre su régimen político interior, así como de dotarse de las instituciones políticas que consideren las más convenientes para una convivencia plena, un derecho de cada uno de los mexicanos. En este sentido, crear un Sistema Anticorrupción de carácter autónomo y ciudadanizado va acorde a la Constitución, porque es una decisión soberana, sin olvidar que el artículo 113 también establece que:

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<sup>26</sup>

Es decir, los gobiernos locales, al tener autonomía política, pueden darse a sí mismos el sistema anticorrupción que mejor se ajuste a sus necesidades; que a su vez tiene la obligación de coordinarse con el sistema federal. Lo último es básico porque el mandato constitucional se refiere a la coordinación y no a la subordinación. Coordinarse especifica la acción de conectar medios, esfuerzos, etc., para una acción común entre las distintas instancias de gobierno de un país.

24 Ver Ackerman, John (2016) El mito de la transición democrática. Temas de Hoy, México.

Ver también Meyer, Lorenzo (2016) La distopía mexicana. Perspectivas para una nueva transición. Debate, México

25 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. (Artículo 40, Numeral 4).

26 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. (Artículo 113, Párrafo 1).

La Suprema Corte de la Nación comparte esta misma perspectiva y así lo refleja en la Jurisprudencia 207030 que entre otros elementos señala que:

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución.<sup>27</sup>

En consecuencia, la Constitución de la Ciudad de México abdicó de su legítima facultad para establecer un Sistema Anticorrupción propio. Ello, además, era completamente acorde con lo que prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tampoco es posible olvidar que el artículo primero de la misma Constitución ordena, de acuerdo al principio *pro homine*, que siempre se deben interpretar las normas conforme lo más favorable a las personas. En consecuencia, un Sistema Anticorrupción debería ampliar la gama de derechos de la población (incluso sobrepasando

lo establecido en la Ley General) y su disfrute. Por lo anterior, el haber constituido un Sistema anticorrupción diferente del SNA correspondiente a la Federación era perfectamente viable y necesario para asegurar los derechos de todos los habitantes de la Ciudad de México. Aún más, ello hubiera sido la forma más segura de honrar la Constitución Federal y los tratados de derechos humanos internacionales. Asimismo, la Suprema Corte ha señalado que el examen de regularidad de una norma no se hace a partir de su adecuación a alguna legislación secundaria.

Es evidente que el presidente designado de esa Comisión no supo realizar un análisis de constitucionalidad, pues argumentó mostrando una clara ignorancia de la norma, que “*la propuesta era inconstitucional por violentar una ley secundaria*” (*sic.*). Fue evidente desde un principio que esa consideración chocaba frontalmente con la forma en que la propia Suprema Corte de Justicia ha señalado que debe realizarse un análisis de constitucionalidad:

Tesis: 1a. LXXVIII/2016 (10a.)  
Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima. Época 2011284. Primera Sala Libro 28, Marzo de 2016, Tomo I Pág. 994  
Tesis Aislada (Constitucional)

REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE UNA NORMA ORDINARIA. NO ES VÁLIDO REALIZAR EL EXAMEN RESPECTIVO A PARTIR DE SU ADECUACIÓN A ALGUNA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.

El análisis sobre la regularidad constitucional de una norma se efectúa atendiendo al contenido legal impugnado y su compulsión con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con los derechos fundamentales que ésta y los tratados internacionales de los que México es parte tutelan. De ahí que no es válido evaluar la constitucionalidad de una norma ordinaria a partir de su adecuación a alguna legislación secundaria, porque ello condicionaría la constitucionalidad de un ordenamiento legal a la calificación de los factores asumidos por el legislador ordinario para emitir sus leyes secundarias en detrimento del principio de supremacía constitucional, lo que es inaceptable en nuestro sistema jurídico.

Amparo directo en revisión 5816/2014. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

La propuesta del “*Cuarto Poder Ciudadano*” proponía garantizar la independencia, la ciudadanización y la democracia en el combate a la corrupción y perseguía combatir la simulación y la impunidad imperante. La corrupción, particularmente la de las elites políticas y económicas no es un accidente que esporádica y súbitamente se presente de forma desafortunada, sino un rasgo

27 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, Marzo, 1991, Jurisprudencia (Constitucional) 207030. <http://bit.ly/2yPa5WO>

inherente y perenne a las estructuras políticas existentes. Para realmente contar con gobiernos, representantes, jueces, empresarios y funcionarios más honestos y transparentes necesitamos construir enfoques heurísticos alternativos que para el análisis de la corrupción vayan más allá del nivel de las “*mordidas*” y la “*burocracia*” y no se contenten con la simulación modernizadora de las nuevas tecnologías, las plataformas controladoras e intrusivas y la transparencia de aparador.

Por todo lo anterior, en la Ciudad de México se buscaba instaurar un Cuarto Poder Ciudadano constitucionalizado. Este tipo de experiencias han sido grandemente exitosas y se han venido implementando ya desde hace varios años en los países hermanos del Cono Sur, destacadamente en Bolivia, Uruguay y Ecuador. El cuarto poder ciudadano podría funcionar a partir del establecimiento de Consejos Cívicos y autónomos que sin interferencia de los otros poderes y, sobre todo, de los nuevos poderes fácticos y oligárquicos, tomen en sus manos la verdadera lucha para acabar con la corrupción. Así encontramos el Artículo 204 de la Constitución Ecuatoriana que dice:

El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sec-

tor público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.<sup>28</sup>

En el mismo sentido el capítulo IV, artículo 273, de la Constitución venezolana que enuncia explícitamente el Poder Ciudadano de la forma siguiente: “*El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República*”.<sup>29</sup>

Para la Ciudad de México la idea central propuesta por la fracción parlamentaria de MORENA consistía en instaurar un Sistema Anticorrupción que funcionara como un cuarto poder ciudadano de acción permanente orientado a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en todos los niveles de gobierno. Para el combate a la corrupción, este cuarto poder ciudadano se apegaría en todo momento a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenciones internacionales en la materia, suscritos por el Estado Mexicano,

y la Constitución Política de la Ciudad de México.

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México habría sido instituido a través de un Consejo de Honestidad, Participación Ciudadana, Austeridad y Control Social completamente ciudadanizado. Se proponía dotarle de personalidad jurídica, y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa.

Los miembros del Consejo de Honestidad, Austeridad y Control Social deberían ser siete ciudadanos imparciales, elegidos por vía del voto universal, directo y secreto, cada siete años, sin posibilidad de reelección, y ejercerían sus funciones con independencia, de conformidad con la ley que hubiese regido este cuarto poder ciudadano anticorrupción de acción permanente.

Se proponía que las atribuciones constitucionales principales del Consejo de Honestidad, Austeridad, Participación Ciudadana y Control Social fueran entre otras:

- Implementar mecanismos de participación ciudadana en todas las áreas del gobierno que incluyan entre otros presupuestos participativos, auditorías ciudadanas, plebiscitos, referéndums y todo tipo de instrumentos abiertos de acceso a la justicia.
- Contar con amplias facultades para investigar y litigar casos de corrupción, pudiendo actuar como parte procesal

28 Constitución de la República del Ecuador, 2008. (Artículo 204)

29 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. (Artículo 273)

en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones.

- Proponer leyes y normas orientadas a la protección plena de las garantías laborales, políticas y cívicas de quienes denuncien actos de corrupción en el servicio público, el sector social y las empresas privadas.
- Seleccionar y designar a los titulares de los organismos especializados de la Ciudad de México, en materia de rendición de cuentas, electoral, judicial y de derechos humanos, incluyendo la Procuraduría General de la Ciudad de México, los ministerios públicos especializados y del fuero común, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, el Instituto de Acceso a la Información y Transparencia de la Ciudad de México y la Contraloría Mayor de Hacienda de la Ciudad de México
- Coordinar el Sistema Universal de Declaración Patrimonial y Declaraciones Juradas.
- Supervisar el cumplimiento de la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno de la Ciudad de México y los Programa de Austeridad Republicana, y en caso contrario, aplicar las sanciones legales que correspondan.
- Solicitar a cualquier entidad

o funcionario público o privado la información que considere pertinente para sus investigaciones. Aquellas personas e instituciones que no colaborasen con el Consejo y se hubieran negado a entregar la información solicitada habrían sido sancionadas de acuerdo con la ley.

- Establecer indicadores públicos de desempeño, seguimiento y evaluación.

El Consejo de Honestidad, Austeridad, Participación Ciudadana y Control Social estaba destinado a ser el garante del libre acceso al Sistema Universal de Declaración Patrimonial y Declaraciones Juradas. También hubiera estado a cargo de vigilar la observancia de la probidad, rectitud, y la austeridad republicana. Para ello, dentro de la propuesta del Cuarto Poder quedaban prohibidos:

- Los sueldos elevados o excesivos. Ningún funcionario hubiera tenido posibilidad de recibir salarios mayores a los estipulados en la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno de la Ciudad de México y los Programa de Austeridad Republicana.
- Los bonos y percepciones extraordinarias que siempre representan gastos superfluos para el gobierno.
- La contratación de servicios médicos privados, seguros de separación individualizado y cajas de ahorro especial para

los altos mandos del gobierno, órganos constitucionales autónomos y altas burocracias de partidos políticos y sindicatos.

- El otorgamiento de pensiones extraordinarias a las establecidas en la Ley de Seguridad Social.
- Contratación de aeronaves privadas. Todos los servidores públicos sin excepción utilizarán vuelos comerciales.
- La contratación abusiva de viajes oficiales al extranjero, servicios de asesoría, de telefonía, de viáticos, informáticos, entre otros.

## II. Atropellos Procedimentales

Como ya se señaló en la primera sección, la comisión de “Buen Gobierno y Combate a la Corrupción” privilegió la velocidad por encima de la calidad y la profundidad de la deliberación. La comisión rechazó docenas de iniciativas ciudadanas y de diputados constituyentes sin argumentación jurídica, constitucional o analítica alguna. Además, la conducción de la comisión de “Buen Gobierno” de la Asamblea Constituyente se caracterizó por prácticas inapropiadas y un abierto autoritarismo por parte del presidente de la comisión, mismas que se manifestaron en innumerables errores de procedimiento, negligencia e incluso mala fe, por parte del presidente de esa comisión que no respetó el reglamento interno de la Asamblea Constituyente. Ello generó un pobre análisis

de cada uno de los artículos de este Título y permitió la eliminación, modificación o adición del Proyecto de Constitución sin mayor reflexión.<sup>30</sup>

30 La Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Asamblea Constituyente estuvo presidida por Armado Ríos Piter, un político designado desde el Senado y buen exponente del “transfuguismo”. Este personaje es un político ex-priista, expansionista, ex-foxista, ex-zedillista y hoy ex-perredista que llegó a la Asamblea Constituyente, valiéndose de su cargo de Senador y amparado por el Partido de la Revolución Democrática. Ríos Piter logró su escaño de senador gracias a la masiva votación en Guerrero a favor de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones federales de 2012. Está documentado que en su transfuguismo irrefrenable traicionó el mandato izquierdista del pueblo de Guerrero al avalar el “Pacto por México” y respaldar el incremento de uno de los impuestos más regresivos para las clases trabajadoras: el IVA en la frontera. Votó también por incrementos mensuales a las gasolinas, los famosos “gasolinazos”. Este político se ausentó también como senador en la sesión del 10 de marzo de 2015 y ello le permitió a Eduardo Medina Mora, procurador del expresidente Felipe Calderón alcanzar la mayoría calificada para convertirse en Ministro de la Suprema Corte de Justicia. En las elecciones presidenciales de 2018, de manera disparejada, el político guerrerense se autoproclamó “candidato independiente” a la Presidencia de la República, y debido a sus múltiples trampas y miles de firmas falsas de ciudadanos, incluso finados con las que avaló su candidatura, el Instituto Nacional Electoral tuvo que anular su participación en la contienda. Por estas y otras acciones, Ríos Piter ha pasado a la historia como uno de los representantes populares de menor probidad que participaron en la cuestionada Asamblea Constituyente. Navarro Méndez, J. I. (2000). Patología del transfuguismo político: Grandes males, pero ¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados) no adscritos” contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999). Revista de las Cortes Generales, (49), 7-55. Cfr. “De forma clandestina, empleados del INAPAM en NL escaneaban credenciales de elector de adultos mayores para recolectar firmas para Armando Ríos Piter,” Periódico REFORMA 12 de febrero 2018.

La comisión no se tomó el tiempo necesario para estudiar con seriedad las iniciativas ciudadanas o las provenientes de los otros diputados constituyentes que llegaron a su seno, a pesar de que en su mayoría dichos documentos se encontraban extraordinariamente fundados y motivados. Jamás hubo una exposición pormenorizada y mucho menos una discusión y votación en el pleno de la comisión de cada una de las iniciativas como hubiera sido recomendable. El supuesto “análisis” y procesamiento de las iniciativas, finalmente plasmado en el dictamen, fue producto de un trabajo de evidente pobreza legislativa y estrictamente burocrático de parte del equipo de asesores del Presidente de la Comisión. Los documentos de trabajo nunca fueron presentados o analizados por los diputados de la comisión de manera sistemática. Con esta simulación, se excluyó completamente la voz ciudadana de las deliberaciones y se desperdició una enorme oportunidad para enriquecer el debate parlamentario.<sup>31</sup> Los ciudadanos, e incluso, los mismos diputados,

[http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1321548&utm\\_source=tw&utm\\_medium=@reformanacional&utm\\_campaign=pxtwitter&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1321548&utm\\_source=Tw&utm\\_medium=@reformanacional&utm\\_campaign=pxtwitter](http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1321548&utm_source=tw&utm_medium=@reformanacional&utm_campaign=pxtwitter&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1321548&utm_source=Tw&utm_medium=@reformanacional&utm_campaign=pxtwitter)

31 “Rechaza MORENA Proyecto sobre Combate a la Corrupción en Asamblea Constituyente”. Periódico Reforma 30 de Noviembre 2016. <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=995375&md5=81927f2d88ad949912b90ee5aa71319a&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

fueron reducidos a ser simples espectadores.

Asimismo, el 29 de noviembre de 2016, el presidente de la Comisión publicó de manera unilateral la propuesta de pre-dictamen en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente sin el aval ni la firma de ninguno de los integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión.<sup>32</sup> Posteriormente, se maniobró para que utilizando un espurio “Acuerdo de la Comisión con relación a la adopción de reglas para la discusión del Proyecto de Dictamen” (sic) se impusiera el 2 de diciembre de 2016 una “votación en lo general” del pre-dictamen desde el propio inicio de la sesión que estaba convocada para la discusión. Se obligó así a cada diputado a presentar por escrito sus reservas al texto ya aprobado. La discusión de reservas en lugar del debate directo sobre el contenido de cada artículo restringió de manera artificial e ilegal el procedimiento parlamentario. El Reglamento Interno de la Asamblea Constituyente no contempló reservas, porque en el artículo 40 de ese documento quedó claramente establecido que la discusión y votación para aprobar la Constitución se haría artículo por artículo.<sup>34</sup>

32 MORENA denuncia un “madruguete” de Ríos Piter en la Asamblea Constituyente. La Política On Line 30 de Noviembre 2016. <http://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/95091/>

33 Véase: Comunicación de la diputada Irma Eréndira Sandoval Ballesteros. Gaceta Parlamentaria, 23 de enero 1916. <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170125-I.pdf>

34 Véase: Intervención de Diputada Cons-

Este procedimiento violó también la obligación que tenían los diputados de permitir la libre discusión tal como lo establecía el artículo 6, fracción 9, del Reglamento Para el Gobierno Interno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que estipulaba lo siguiente: “*Serán obligaciones de los diputados y las diputadas: 9. Permitir la libre discusión y decisión parlamentaria en las sesiones, así como en las reuniones;*”.

El “voto en lo general”, desde el principio, no tenía otro fin que el de acartonar y limitar la discusión parlamentaria, ya que de todas formas este “voto en general” tuvo que repetirse de manera artificial al final de la discusión como aval al texto finalmente integrado a partir de las “reservas” de los diputados miembros de la comisión. El formato más democrático y plural hubiera sido la discusión libre de artículo por artículo como lo establecía el reglamento Interior de la Asamblea Constituyente.

Estos atropellos procedimentales resultaron particularmente preocupantes tomando en cuenta que la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente forzada por las circunstancias, ya había ampliado el plazo para la discusión y aprobación de los dictámenes de las comisiones

tituyente Irma Eréndira Sandoval como Secretaria de la Mesa Directiva de la Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos sesión del 4 de diciembre de 2016. <https://www.facebook.com/IrmaErendiraSandoval/videos/1315996641764948/>

hasta el día 10 de diciembre de 2016, y este procedimiento acartonado y antidemocrático se impuso el 2 de diciembre de 2017. En lugar de trabajar con calma, seriedad y rigor, tomando en cuenta plenamente las iniciativas de los ciudadanos y las opiniones de los diputados sobre cada artículo, el senador Armando Ríos, abusando de su posición en la mesa directiva, adelantó el procedimiento por medio de un clásico “madrugete”, para imponer un texto elaborado de “al vapor” de manera apurada, descuidada y autoritaria.

La Constitución Política de la Ciudad de México señala en su título Sexto, que el Control Interno tendrá un titular designado por la mayoría calificada del Congreso elegido de entre una terna enviada por el Jefe de Gobierno, removible por este mismo, aunque el Congreso podría objetar la remoción mediante el voto una vez más de las dos terceras partes de los diputados presentes. El control interno permite contar con “contralores ciudadanos” con facultad de impugnar las resoluciones de los contralores internos. Sin embargo, no hay obligatoriedad de incluir la figura de los contralores ciudadanos, ya que su carácter será meramente “honorífico”:

Artículo 61. 3 ...Esta secretaría contará con un área de contralores ciudadanos que realizarán sus funciones de manera honorífica, por lo que no percibirán remuneración alguna; serán nombrados junto con el órgano interno de control y coadyuvarán en los procesos de fiscalización....

De acuerdo a la nueva Constitución, el Sistema Local Anticorrupción debe contar con un Comité Coordinador compuesto por los titulares de la Fiscalización Superior, el Fiscal Anticorrupción, el Tribunal de Justicia Administrativa, el Instituto de Transparencia, el Consejo de Evaluación y el órgano de control del Congreso, así como el Secretario de Control Interno, un consejero de la Judicatura y uno del Comité de Participación Ciudadana del Sistema, quien en teoría lo debería presidir. El Sistema tiene un Secretariado Ejecutivo que funciona como órgano descentralizado del gobierno designado por el Comité Coordinador a propuesta de su presidente.<sup>35</sup>

A su vez, el Comité de Participación Ciudadana se integra con cinco personas, para cinco años de función, sin reelección, con capacidad para recibir denuncias del público y para presentar denuncias.<sup>36</sup> La Fiscalización Superior<sup>37</sup> podrá llevar a cabo fiscalizaciones en todo momento y “*podrá solicitar información del ejercicio en curso respecto de procesos concluidos*”. La Constitución señala que el fiscalizador superior será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes, mediante

35 Asamblea Constituyente. Constitución Política de la Ciudad de México, 2017. (Artículo 63. Numeral 4).

36 Asamblea Constituyente. Constitución Política de la Ciudad de México, 2017. (Artículo 63. Numeral 3).

37 Asamblea Constituyente. Constitución Política de la Ciudad de México, 2017. (Artículo 62).

convocatoria abierta. La Fiscalización Superior podrá revisar ejercicios anteriores sin que se vuelva a abrir a revisión toda la cuenta correspondiente.

Hasta aquí, con la Constitución todo va medianamente bien, en teoría. El problema es que muchas de las normas secundarias que se presentaron para constituir el andamiaje normativo del Sistema Local Anticorrupción fueron aprobadas al vapor el 17 de julio de 2017, únicamente con el apoyo de las bancadas del PRI, el PAN y el PRD. Estos tres partidos minoritarios en la ciudad no consiguieron el respaldo de la fuerza política más numerosa tanto en la originaria Asamblea Constituyente, como en la ALDF, y estos partidos no representativos de la mayor parte de la ciudadanía vulneraron la Constitución recientemente aprobada.

Por ejemplo, el Secretario Técnico del Sistema Anticorrupción ya no será nombrado por el Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción de entre una terna propuesta por el flamante y, vemos hoy, estéril Comité de Participación Ciudadana (CPC), como a nivel federal lo establece la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), sino por la Asamblea Legislativa, a partir de una terna propuesta ni más ni menos que por el propio Jefe de Gobierno, lo que reduce esta importante designación al nivel de una mera simulación.

Las leyes secundarias establecen también que el

Fiscal Anticorrupción sea ratificado por mayoría simple de la ALDF, a pesar de que la propia Constitución manda que ello debe hacerse por mayoría calificada, y por lo tanto podría señalarse que son instrumentos normativos anticonstitucionales. La normatividad también permite ejercicios de simulación en el nombramiento y designación del Fiscal Especializado en materia de corrupción, el Secretario de la Contraloría General, el Secretario Técnico del Sistema, así como en la designación de los magistrados de la Sala Superior y de la Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa. En otras palabras, los cargos más importantes del sistema local anticorrupción se entregarán en charola de plata a los partidos políticos y funcionarios de gobierno, lo que anula por completo la necesaria independencia que debe tener un sistema de esta naturaleza.

Aún después de la controvertida aprobación legislativa arriba reseñada, hubo más irregularidades en el proceso de dictaminación, ya que el 1º de septiembre de 2017, Miguel Ángel Mancera, en su carácter de Jefe de Gobierno, publicó en la Gaceta Oficial del DF una versión totalmente transformada de los dictámenes de ley aprobados por la ALDF, con objeto de promulgar el decreto de acuerdo a sus propios intereses políticos. En la publicación oficial se incluye un procedimiento no aprobado por el Pleno de la ALDF, que permite que el Jefe de Gobierno sea quien decida quien conformará la terna de los candidatos a Fiscal Anticorrupción y Secretario

Técnico del Sistema, y no como había sido votado por la ALDF, que la terna oficial provenga de las comisiones de Transparencia y Combate a la Corrupción y de Rendición de Cuentas, y Vigilancia de la Auditoría Superior local. Ello deja una vez más en manos del actual Jefe de Gobierno prácticamente todas las más importantes decisiones y nombramientos.

Asimismo, el marco jurídico publicado abre la posibilidad de que el actual contralor Eduardo Rovelo, persona de toda la confianza del Jefe de Gobierno, sea Secretario de la Contraloría General por siete años más, prorrogables por un periodo igual, y le deja al órgano legislativo la facultad para ratificar ese y otros nombramientos, como el de Fiscal Anticorrupción, una vez más a propuesta del Jefe de Gobierno. La normativa aprobada el 17 de julio por la ALDF no contemplaba la participación de los actuales funcionarios para lograr la independencia y autonomía necesarias. Sin embargo, el Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad, que se publicó en la Gaceta, establece que en el nombramiento y ratificación del Secretario de la Contraloría, el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa podrán considerar al titular de la Contraloría General en funciones a la entrada en vigor de ese decreto.

Otra adecuación realizada a la normatividad es que se permite la reelección hasta por siete años para el Fiscal Anticorrupción, lo que arrojaría un promedio de duración de este



encargo de 14 años, y, para el Secretario Técnico, de cinco años, con posibilidad de quedarse en total una década. No contento con controlar estos dos importantes nombramientos, el Jefe de Gobierno también busca influir en la definición de quienes conformarían el Comité de Participación Ciudadana, ya que en la publicación oficial se eliminó por completo un párrafo del Artículo 40 de la Ley del Sistema Anticorrupción en el que se faculta a las comisiones parlamentarias de Transparencia y Combate a la Corrupción y de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México para proponer a los integrantes de dicho comité. Así, la “imparcialidad” de este mínimo ingrediente de ciudadanía queda completamente anulada.

Como colofón, y en el colmo de la incongruencia con el tema del combate a la corrupción, en la fracción IV del artículo noveno de la Ley del Sistema Anticorrupción, se omitió el principio de publicidad de las recomendaciones del Comité Coordinador para las medidas de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción de los entes públicos, por lo que no habría garantía de que estos documentos sean públicos.

Finalmente, otra evidencia de la violación a la Constitución por parte de esta legislación secundaria es que el supuesto “principio de austeridad”, incluido en la Constitución, no fue respetado en lo más mínimo. Por ejemplo, en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrati-

va de la Ciudad destaca la conformación de cinco salas jurisdiccionales. Cada una de las cinco salas que estarán encargadas de resolver sobre juicios derivados de actos de autoridad emitidos por la administración pública capitalina contará, a su vez, con tres magistrados y una gran cantidad de recursos humanos, lo que desde ya supera con creces la burocracia establecida en la Legislación Federal, en la que sólo se contemplan tres salas. Además del pésimo diseño institucional, el resultado previsible será una burocracia crecida y onerosa que poco ayudará a la generación de una cultura administrativa proba y libre de corrupción.

La fortaleza de un sistema anticorrupción no puede provenir de mayor burocracia, de mayor clientelismo político, ni de mayor captura en los procesos de designación de los servidores públicos a cargo de ese sistema, sino de una plena y genuina democratización y ciudadanización de los órganos de control, de impartición de justicia y de rendición de cuentas. Sin embargo lo que mal empieza, mal acaba y este fue un resultado lógico de la errada concepción de combate a la corrupción que caracteriza a la Constitución de la CDMX y cuyos siete yerros capitales analizaremos en detalle en la sección siguiente.

### III. Siete yerros principales

Las innumerables fallas procedimentales y yerros organizativos que caracterizaron los trabajos de la comisión legisla-

tiva que presentó el dictamen inicial se explican por el interés de imponer, en contra de los ciudadanos de la capital del país, una estrategia inocua a las estrategias privatizadoras y de beneficio a los intereses rentistas que caracterizan la corrupción estructural. Los planteamientos sobre el combate a la corrupción en la Constitución se caracterizan por una colección de lugares comunes, declaraciones y repeticiones de normas federales que no han tenido absolutamente ningún impacto en el lacerante problema de la corrupción y la mala administración.

En esta sección describiremos los siete criterios que explican el gran fracaso del combate a la corrupción en la Constitución: uno, la concepción neoliberal de la austeridad; dos, la prescripción de los delitos de corrupción; tres, la inconstitucionalidad de las asociaciones público-privadas; cuatro, la nula rendición de cuentas para actores provenientes del sector privado; quinto, la porosa definición del concepto de conflictos de interés; sexto, la inoperatividad del servicio profesional de carrera y séptimo, la falta de indicadores de desempeño, seguimiento y evaluación en la Constitución.

#### 1. Austeridad neoliberal

El Título Sexto sobre Combate a la Corrupción incluye el concepto de “austeridad” y lo relaciona directamente con las ideas de moderación, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, etc., que son concepciones tradicionalmente utilizadas para



reforzar la retórica neoliberal que aboga por “reducir los gastos del gobierno” con objeto de disminuir recursos de los programas sociales y priorizar los grandes intereses empresariales y financieros. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en la víspera a la aprobación de esta Constitución, anunciaba ya con bombo y platillo que para 2017 se aplicarían importantes recortes a programas sociales prioritarios como el programa de Abasto Social de Leche Liconsa; el de Abasto Rural de Diconsa; el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, el programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia, la Pensión para Adultos Mayores, e incluso, los programas de los Comedores Comunitarios, entre otros.<sup>38</sup>

De manera lamentable el artículo con el que abre el título sexto del supuesto “Buen Gobierno y Buena Administración”, señala: “*Los principios de austeridad, moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas, son de observancia obligatoria en el ejercicio y asignación de los recursos de la Ciudad que realicen las personas servidoras públicas*”.<sup>39</sup>

Ello podría significar que si ciertos servidores públicos de filiación conservadora o neoliberal consideran que un programa de comedores comunitarios, de apoyo a madres solteras o a niños con discapacidad, por citar sólo 3 ejemplos, no cumplen con el principio de “eficiencia”, de “economía” o el de “racionalidad” en la “asignación de los recursos públicos”, los administradores simplemente podrán optar, bajo el amparo de esta Constitución, por cancelarlos dado que de acuerdo a un análisis textual estos principios son “de observancia obligatoria”.

Como propuesta alternativa, siempre existió la propuesta de una “Austeridad Republicana”, que si bien adelgazaría el gasto burocrático del gobierno y los gastos innecesarios y onerosos, siempre y en todo lugar, respetaría, e incluso aumentaría de forma decidida los derechos sociales de la población, en el marco del principio de progresividad de los derechos humanos. La fundamentación jurídica utilizada al respecto abunda tanto en tratados internacionales como en legislaciones de otros Estados. Por ejemplo, podemos citar los siguientes elementos:

Art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para

lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.<sup>40</sup>

Art. 37 de la Constitución Boliviana. El Estado tiene la obligación indeclinable de garantizar y sostener el derecho a la salud, que se constituye en una función suprema y primera responsabilidad financiera. Se priorizará la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades.<sup>41</sup>

Art. 85 de la Constitución Ecuatoriana. La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.<sup>42</sup>

38 Véase: “Recortara SEDESOL programas de apoyos prioritarios: el más afectado el seguro para jefas de familia”. Nota de Diana Baptista, Periódico Reforma, 1 de diciembre, 2016. <http://www.reforma.com/libre/acceso/acceso.htm?urlredirect=/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=997989>

39 Asamblea Constituyente, Constitución Política de la Ciudad de México, 2017. (Artículo 60, Numeral 1, párrafo 4).

40 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1976. (Artículo 2, Numeral 1).

41 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009. (Artículo 37).

42 Constitución de la República del Ecuador, 2008. (Artículo 85).

## 2. Prescripción de los delitos de corrupción

La Constitución CDMX no incorporó otra propuesta de gran valía para que los delitos y las faltas de corrupción no prescribieran. El argumento de la Comisión aseguraba que forzosamente se tenía que otorgar un plazo para la prescripción de los delitos por el principio de “racionalidad”.<sup>43</sup> Sin embargo, nunca se reconoció que la Constitución no establece un límite máximo para estos delitos. Una y otra vez se argumentó, en el seno de la comisión anticorrupción, y en el pleno de la Asamblea Constituyente, que los tratados internacionales y legislación comparada efectivamente permiten detener indefinidamente la prescripción de los delitos por corrupción.

Al respecto, se ofrecieron los argumentos contenidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), que al respecto señala:

Artículo 29. Prescripción. Cada Estado Parte establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención y establecerá un plazo mayor o interrumpirá la prescripción cuando el pres-

unto delincente haya eludido la administración de justicia.<sup>44</sup>

En relación a la legislación comparada, ofrecimos siempre los siguientes artículos:

Art. 233 de la Constitución Ecuatoriana - Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.<sup>45</sup>

Art. 112 de la Constitución de Bolivia. Los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad.<sup>46</sup>

Art. 29 de la Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción. Cada Estado Parte establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención y establecerá un plazo mayor o interrumpirá la prescripción cuando el presunto delincente haya eludido la administración de justicia.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los tratados internacionales tienen incluso rango constitucional y que están por arriba de las Leyes Generales y, por ello, se debieron incorporar los criterios de imprescriptibilidad de los delitos de corrupción en la Constitución.

## 3. Legalización de las Asociaciones Público Privadas

Una de las vías más sencillas para canalizar recursos públicos hacia empresas vinculadas a los mismos funcionarios públicos es por medio de la figura de las asociaciones público-privadas. Por ejemplo, recientemente se ha documentado que el exsecretario de Salud de Sinaloa otorgó contratos de gobierno por 87 millones de pesos a sus propias empresas y que esto ocurrió a través de figuras como las asociaciones público-privadas.<sup>47</sup>

43 Véase: Proyecto de Dictamen de la Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con Proyecto de Título Quinto de la Constitución Política de la Ciudad de México. <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161129-I.pdf>

44 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003. (Artículo 29).

45 Constitución de la República del Ecuador, 2008. (Artículo 204).

46 Constitución Política del Estado Plurina-

cional de Bolivia, 2009. (Artículo 112).

47 Ver: Ex-secretario de Salud de Sinaloa dio contratos por 87.2 mdp a su propia red empresarial. [goo.gl/qVjk9E](http://goo.gl/qVjk9E)

Además, esta corrupción se acompaña de innumerables conflictos de interés, cuando se trata del patrimonio público (vender o ceder un bien que está bajo el dominio de la nación y al cuidado de su Estado). Permitir que el Estado se vuelva un actor privado como todos y pueda hacer transacciones de carácter privado, no sólo choca con la letra de nuestra Constitución, sino también, contra toda lógica jurídica.

Un bien público es, por definición, un bien que está fuera de la esfera de los privados. Citemos de manera breve el artículo 27 constitucional: “*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*”<sup>48</sup>

El razonamiento anterior también tiene sustento en el artículo 749 del Código Civil para el Distrito Federal, que a la letra reza:

Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular.<sup>49</sup>

Es verdad que se puede argumentar que el concepto “*privatización*” desde la ciencia política, la administración o, incluso, la economía, puede

ser ambiguo y debatible. Sin embargo, si analizamos el objeto jurídico de la cosa o el servicio a privatizar y desde la perspectiva jurídica, el resultado es mucho más preciso y el concepto “*privatizar*” resulta sencillo de entender. Así, tenemos que, cuando un bien público tiene como objeto pasar a manos de un privado, estamos frente a un acto jurídico privatizador, cualquiera que haya sido el modo o manera en que se realice el acto.

Permitir y, peor aún, constitucionalizar las asociaciones público-privadas, es negar y desentender las principales funciones que tiene el Estado, como son los servicios públicos, el mantenimiento de infraestructura, tareas de índole administrativo (como las infracciones de tránsito), un medio ambiente sano, entre muchas otras responsabilidades públicas y estatales.

De forma lamentable, esta Constitución ha permitido un retroceso inaceptable al legalizar y, peor aún, constitucionalizar de forma velada las asociaciones público-privadas, dado que, en artículo 64 de la Constitución, se señala lo siguiente:

La ley regulará las responsabilidades correspondiente a las relaciones contractuales multianuales entre los sectores público, social, privado y organizaciones ciudadanas para mejorar el bienestar social y la gestión urbana, asegurando audiencias y máxima publicidad.<sup>50</sup>

Esto es a todas luces inaceptable y anticonstitucional. Los contratos de asociación público-privada que se establecen entre un gobierno (federal, estatal o municipal) y una empresa, o persona moral, son anticonstitucionales. En estos contratos la empresa contratista financia, construye y administra una obra o un servicio público durante el período especificado en el contrato, generalmente de 25 a 40 años. En otras palabras, se trata precisamente de “*relaciones contractuales multianuales*” y estas obras, o activos, son propiedad de la empresa contratista durante el tiempo de duración del contrato, cuando eventualmente pueden ser trasferidas al gobierno. Es de señalar que el tiempo de duración del contrato suele corresponder al tiempo de vida de útil de la obra, o sea que, cuando se transfiere no tiene uso.

Como contraprestación, el gobierno efectúa un pago mensual al contratista durante el tiempo del contrato o, alternativamente, le cede al contratista los ingresos por el servicio prestado. Este tipo de contratos anticonstitucionales se han venido aplicando en cualquier obra o servicio público, por ejemplo, carreteras, medios de transporte, hospitales, escuelas, universidades, procesamiento de basura, tratamiento y distribución de agua, cárceles, proyectos de investigación científica, etcétera.

La esencia de estos contratos es que el gobierno

48 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. (Artículo 27, párrafo 3).

49 Código civil para el Distrito Federal, 1928. (Artículo 749).

50 Asamblea Constituyente. Constitución

Política de la Ciudad de México, 2017. (Artículo 64, Numeral 8).

trasfiere una responsabilidad pública a la empresa privada. Es una forma novedosa y velada de privatización al involucrar empresas y financiadores privados que evidentemente apuestan por importantes ganancias para ellos. Los contratos de asociación público-privada se inventaron para darle la vuelta a las reglas sobre el techo máximo de endeudamiento público o gubernamental que el Tratado de Maastricht de la Unión Europea fijó en 60% del PIB. La maniobra consiste en que el endeudamiento a través de los contratos APP no se registra como deuda pública, ya que formalmente es una deuda del contratista APP que se paga y registra por el gobierno como gasto corriente. O sea, se trata de un mero arreglo contable, ya que el gobierno está obligado a pagarlo a plazos pero a un costo mucho más alto. En otras palabras, se trata de legalizar la corrupción estructural a través de nuevas formas de privatización.

La historia reciente de México nos ha demostrado que dejar en manos de empresas privadas funciones propias del Estado trae consecuencias negativas, que van desde el encarecimiento de los servicios, la mala calidad, la entrega de bienes públicos a precios de remate, etc. Como muestra un botón: los ferrocarriles fueron privatizados y desaparecieron como medio de transporte de pasajeros, los bancos pasaron a manos privadas lo que trajo como consecuencia, entre muchos otros problemas, el poco acceso al crédito barato, la entrega de PEMEX y los recursos naturales

a transnacionales; podemos seguir enumerando los miles de casos, pero con estos ejemplos es suficiente para mostrar la necesidad de prohibirlos.

Atendiendo la Carta de derechos y deberes económicos de los Estados que en su capítulo dos, artículo primero, establece que: *“Los Estados tienen el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo”*.<sup>51</sup>

El objetivo primordial de todos los Estados democráticos es la búsqueda del bienestar de su pueblo. Aquel Estado que no cumpla con este mandato está incurriendo en faltas graves, no sólo de índole nacional, sino también internacional. La privatización disfrazada de asociación pública-privada no persigue el bien común, sino el particular, el de unos cuantos. Por todas estas razones, se convierte en una obligación, además de necesidad, abolirlas de la Ciudad de México, para garantizar el bienestar de todos sus residentes.

#### **4. Nula Transparencia para el sector Privado**

Señalar a los actores privados como sujetos centrales en los actos de corrupción es fundamental, ya que normalmente se afirma que son los servidores públicos los principales responsables, lo que elimina la respon-

sabilidad de los particulares en dichas acciones. Asimismo, es fundamental recordar que los individuos no actúan solos. Por lo general, tienen el respaldo de sus empresas para llevar a cabo dichos ilícitos, ya que con ellos garantizan una ganancia tanto para el individuo como para la corporación.

Luego de la gran crisis de 1930, el sociólogo estadounidense Edwin Sutherland revolucionó el mundo intelectual con su tesis de los “delitos de cuello blanco”. En una Conferencia argumentó que según sus investigaciones las grandes corporaciones económicas violaban permanentemente las leyes vigentes y, en particular, en materia tributaria, de monopolio, aduanera, de defensa del consumidor, de relaciones laborales y manipulación financiera. Y que esos delitos no eran investigados, y muchas veces ni siquiera denunciados. Con base en esta tesis cuestionó la validez de las estadísticas oficiales sobre el delito, ya que se construían sobre las denuncias, y también las posibles causas de la delincuencia que estaban enfocadas hacia la pobreza, la falta de instrucción o el hacinamiento.

El caso Duarte es sólo la joya de la corona de una larga y triste lista de casos de corrupción que se han dado en México desde hace décadas. El caso de su esposa, Karime Macías Tubilla, que ordenó al abogado fiscalista, Alfonso Ortega, constituir empresas en México y en el extranjero, con las cuales, Javier Duarte adquirió decenas de

51 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Carta de derechos y deberes económicos de los Estados, 1974. (Capítulo 2, Artículo 1).

inmuebles, demuestra el modus operandi de la red de corrupción manejado por el exgobernador.

En la gestión de Duarte, su esposa Karime Macías Tubilla era la fuerza política del gobernador, pero Moisés Mansur, el operador financiero. No tenía cargo público, pero según empresarios veracruzanos, si alguien quería hacer obra en el estado, tenía que pasar por él. “Designaba a quién se le daba la obra y decidía en qué términos”, dijo una persona que conocía el mecanismo de operación.

En el Estado de Puebla, el gobierno de Rafael Moreno Valle ha comprometido la totalidad de los recursos recaudados por concepto de Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal durante los próximos 50 años a un fideicomiso administrado por la empresa Evercore, propiedad de Pedro Aspe, exsecretario de hacienda durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

En la capital del país hay constantes rumores con respecto a quienes serían los verdaderos dueños de las diferentes empresas que entran en relaciones contractuales con el Gobierno de la Ciudad de México, por ejemplo, las empresas que manejan los parquímetros, las grúas o las foto-multas, así como las empresas responsables por administrar los espacios de los “bajo puentes”, manejar los centros verificadores de los niveles de contaminación de los automóviles y dar mantenimiento a las patrullas de la policía

capitalina, entre muchos otros contratos y servicios privados.

La sospecha fundada es que estos negocios realizados al amparo del poder público pertenecerían a los familiares y a los amigos de los funcionarios públicos, que, posteriormente, sobre todo durante épocas electorales, piden que se devuelva el favor de haber otorgado los permisos y contratos correspondientes con el otorgamiento de “moches” u otro tipo de favores políticos, personales o empresariales.

En general, los secretos bancarios, comerciales o de cualquier otra índole han sido tremendamente perjudiciales para la sociedad mexicana, debido a que detrás de ellos se ha hecho mal uso del dinero público manejado por particulares y se han encubierto ilícitos. No obstante, no se está proponiendo develar los datos personales de las personas físicas, sino transparentar el uso de recursos cuando son recaudados al amparo del poder público.

Desafortunadamente, los secretos bancarios y similares han servido por lo general para proteger intereses deshonestos y poco claros. Por lo anterior, se propone prohibirlos y con ello hacer realmente efectivo la fiscalización ciudadana. Como referencia jurídica tenemos la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada que en su artículo 12, párrafo seis dice:

... cada Estado Parte facultará a sus tribunales u otras autoridades

competentes para ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. Los Estados Parte no podrán negarse a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario.

Es entonces de suma importancia transparentar y hacer pública la estructura de propiedad, así como el manejo financiero de todas y cada una de las empresas que entran en relaciones contractuales con el gobierno de la Ciudad de México. No es suficiente solamente transparentar los recursos públicos que se entreguen a los fideicomisos y las entidades de derecho privado, sino que habría que transparentar todas las operaciones financieras de estas empresas. Ello porque una gran parte de los recursos recaudados por estas empresas son, estrictamente hablando, recursos privados, pero lo que permite la existencia de estas ganancias privadas es su relación con el gobierno y su protección.

## 5. Fallido combate de Conflictos de Interés

Echando completamente por la borda una propuesta de redacción sobre responsabilidades penales y administrativas, y conflictos de interés, que ya se encontraba consensada por la Mesa Directiva de la Comisión a iniciativa de la Secretaría representante de la fracción parlamentaria de MORENA en la Comisión de Buen Gobierno y Combate a la Corrupción, en la sesión del 2 de diciembre se dio un claro alzado al espíritu de esa

redacción, y de forma autoritaria el senador Ríos la sustituyó por otra redacción que dejó demasiado laxo y abierto el abordaje de los conflictos de intereses.

La redacción original y más avanzada que se propuso para el artículo de las responsabilidades administrativas y que, como ya hemos referido arriba, fue alevosamente eliminado del dictamen publicado en Gaceta Parlamentaria y, posteriormente, incluido para su discusión en una fe de erratas<sup>52</sup> a la letra decía:

De las Responsabilidades Administrativas

7. El Congreso local establecerá una Ley para tipificar y sancionar los casos de conflicto de interés, establecer restricciones a las actividades profesionales de las personas servidoras públicas una vez que se separen de sus cargos, definir los procedimientos para la consulta pública de la identidad de las personas físicas y morales involucradas en el establecimiento y gestión de empresas, así como ordenar la declaración jurada de los servidores públicos sobre sus actividades externas, empleos, inversiones, activos, regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos. También deberá regular las responsabilidades administrativas en que incurran los

particulares por el financiamiento ilícito a campañas electorales. La promoción de personas físicas o agrupaciones políticas mediante el uso de recursos públicos tendrá como consecuencia la inhabilitación y las sanciones que determine la legislación penal. Entre las sanciones que se establezcan en la Ley a que se refiere este párrafo, se incluirá la nulidad o revocación de los contratos que se hayan celebrado con entes públicos y las demás que resulten procedentes.

Esta más robusta redacción inspirada en la firme convicción de lo importante que resulta combatir los conflictos de interés fue desechada y sustituida por la laxa e incongruente redacción que hoy presenta el título Sexto de la Constitución de la Ciudad de México, y que a la letra reza:

Artículo 64

6. La Ley determinará los casos en los que se incurra en conflicto de intereses y establecerá las sanciones en la materia que corresponda. Definirá las responsabilidades en que incurran las personas servidoras públicas y en su caso los particulares, personas físicas o morales que no manifiesten la existencia de dichos conflictos y se beneficien económica o políticamente por éstos.<sup>53</sup>

El tema de los Conflictos de Interés es sumamente rele-

vante para el combate de la corrupción en México. Los conflictos de interés emergen cuando los gobernantes, representantes y servidores públicos de alto nivel se encuentran sometidos a pleitesías y compromisos económicos, financieros, familiares o políticos que afectan negativamente el desempeño de sus encargos públicos.

Actualmente, en México, contamos con ciertos artículos incluidos de forma inconexa en las leyes federales y estatales que ciertamente buscan prevenir los conflictos de interés. Algunos ejemplos positivos son las disposiciones incluidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que señala que todo servidor público está obligado a

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o in-

52 Fe de Erratas al Proyecto de Dictamen de La Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161129-FE.pdf>

53 Asamblea Constituyente. Constitución Política de la Ciudad de México, 2017. (Artículo 64, Numeral 6).

muebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Otras disposiciones similares se encuentran incluidas en el Código Penal, en particular, en su Artículo 221 (Capítulo IX), que aborda la diferente gama de situaciones en que se presenta el delito de tráfico de influencias cuando, por ejemplo:

- I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.
- III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro

servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

También tenemos referencias explícitas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en sus artículos 22 y 101, y la propias Directrices con las que cuenta la Auditoría Superior de la Federación para prevenir el Conflicto de Interés.

Sin embargo, hasta el momento, desafortunadamente todavía no tenemos un solo ordenamiento jurídico con jerarquía de ley que de manera coherente y sistemática concentre toda la normatividad relevante atesorada en los códigos de ética, instrumentos legales y referencias constitucionales, relativas a la prohibición y castigo de los conflictos de interés en la gestión de lo público.

La Constitución Política de la Ciudad de México dejó pues escapar una oportunidad estratégica al no avanzar en el fortalecimiento de las disposiciones preventivas y punitivas en materia de conflictos de interés.

Nuestra posición siempre fue que la primera Constitución de la Ciudad precisara con mucho mayor detalle el tipo de conflictos de interés que tendrían que prohibirse y hacerse anticonstitucionales, así como las consecuencias jurídicas de violar las prohibiciones existentes.

## 6. Servicio Profesional de Carrera

El artículo 60 de la Constitución señala que el servicio profesional de carrera de los entes públicos “*aplicará a partir de los niveles intermedios de la estructura administrativa*”. Ello es una aberración, ya que deja un margen de acción demasiado amplio al Ejecutivo para restringir el servicio profesional de profesionalización y evaluación únicamente a los niveles con menor responsabilidad en la administración pública de la Ciudad de México. Si bien los más altos mandos (Secretario y Subsecretario de despacho, por ejemplo) efectivamente podrían estar libres del servicio civil, para garantizar una buena conducción y coordinación de gobierno, todos los otros cargos deberían ser asignados de acuerdo con estrictos principios de mérito y desempeño en el trabajo profesional.

Desde hace ya 14 años, cuando se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera, este importante instrumento se ha prestado a la simulación. Los políticos y gobernantes siguen utilizando el acceso al servicio público, más como botín político a repartir con



criterios clientelistas, que como un verdadero sistema de méritos y habilidades con criterios de ingreso, y a través de concursos de oposición abiertos basados en conocimiento y aptitud.<sup>54</sup>

De acuerdo con el INEGI, la Administración Pública Federal está compuesta por 97 instituciones centralizadas, 18 secretarías de Estado y 74 órganos desconcentrados, en los que laboraban 1 millón 698,161 servidores públicos. Ya desde 2012, la Auditoría Superior de la Federación realizó una auditoría de desempeño al Servicio Profesional de Carrera del Poder Ejecutivo Federal a través del cual reportó demasiadas incongruencias y deficiencias tanto en relación con los mecanismos de evaluación, ingreso y promoción de los servidores públicos.<sup>55</sup> La propia Secretaría de la Función Pública (SFP) también ha reconocido el limitado impacto del Servicio Profesional de Carrera, ya que esta institución ha reconocido que al 31 de diciembre del 2016, únicamente el 2.7 % de la plantilla de la Adminis-

tración Pública Federal cuenta con licenciaturas, posgrados y diplomados en universidades nacionales e internacionales, es decir, con méritos y credenciales académicas.

Otro elemento que demuestra el incumplimiento o manipulación del SPC en el ámbito federal, con el fin de hacer contrataciones a modo es el hecho de que en noviembre del 2012, el ex presidente Felipe Calderón dio un regalo a su sucesor, pues envió al Congreso una serie de reformas y modificaciones al SPC para que el nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto pudiera disponer de plazas de alto mando (1.213 plazas de directores generales y 2.409 directores generales adjuntos), sin que fueran sujeto de designación por concurso. Con esas reformas, Peña Nieto dispuso de cerca de 6.000 plazas por vía de la designación directa.

Por otro lado, es muy llamativo que la Constitución Política de la Ciudad de México, en el establecimiento de este servicio profesional, incorpora de forma más bien declarativa el principio de la paridad de género. El problema, sin embargo, es que aquellos concursos de oposición de plazas abiertas indistintamente para hombres y mujeres pueden tender a beneficiar al varón, pues no puede dejarse de advertir que las mujeres han sido sometidas a una situación de discriminación que, en general, les niega altos niveles de preparación. Este tipo de problemáticas no están bien abordadas en la Constitución.

Por todo ello, resulta paradójico que esta Constitución haya dejado pasar la gran oportunidad de combatir la corrupción por medio del auspicio de una Ley de la Administración Pública que verdaderamente obligase aplicar el servicio profesional de carrera a todos los cargos y niveles.

## 7. Indicadores de desempeño y evaluación

En tono con la mayor parte del artículo sexto, que centra el “Buen gobierno” y la “buena administración” en declaraciones y repeticiones de viejas normas y buenas intenciones, el capítulo destinado al “Sistema Local Anticorrupción” no incluye ninguna obligatoriedad de aplicar indicadores de desempeño y evaluación.

Los indicadores de desempeño con los que contamos actualmente en todos los niveles del gobierno en México son profundamente deficientes. Ello sumado a la impunidad característica de nuestra cultura administrativa, la opacidad prevaleciente en la administración pública y, en especial, en la procuración de justicia y la permanente generación de conflictos de interés en todos los niveles de servicio, resulta en la generación del gran círculo vicioso de la corrupción estructural. Precisamente, por ello era crucial que la nueva Constitución diera cumplimiento al mandato de la Constitución. Ya han pasado varios años de aquella histórica reforma al artículo sexto constitucional que por

54 Véase: Zárate Castillo, Arturo (2010) “El servicio profesional de carrera en la administración pública federal” en Políticas Públicas, Colegio de México, pp. 179-205. También: Resendiz, César (2016) “Del compadrazgo a la meritocracia: el servicio profesional de carrera en gobiernos locales” en Instituto Mexicano para la Competitividad, Reección municipal y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso?”, México, pp. 204-218.

55 Auditoría Superior de la Federación 2010, Auditoría de Desempeño: 13-0-40100-07-0137 al Instituto Nacional de Estadística y Geografía Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica GB-124 <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/transparencia/contenidos/doc/ctasf14.pdf>



consenso estableció el principio de “*máxima publicidad*” para la información pública, la obligación de procedimientos expeditos para las solicitudes de acceso a la información, la creación de organismos garantes especializados e independientes y en particular la publicación de indicadores de desempeño en todas las instancias de gobierno.<sup>56</sup> Desafortunadamente, a la fecha los poderes federales han hecho caso omiso a estas directrices constitucionales, y hoy la recién nacida Constitución de la Ciudad de México no se ha quedado atrás en violentar este importante mandato constitucional.

Los servidores públicos están acostumbrados a rendir informes de sus actividades en lugar de ofrecer algunos mínimos indicadores de su desempeño de forma cotidiana. A veces parece que lo importante es la cantidad de acciones realizadas y no la calidad o el impacto real que éstas logran en la sociedad. Necesitamos emprender una verdadera revolución en la materia en el país. La Constitución de la Ciudad abdicó está importante responsabilidad.

56 Véase: Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPS-UNAM, Págs. 103-134, Sept-Dic. 2013.

Además, muchas de las actas, acuerdos y convenciones internacionales de las cuales nuestro país es ya signatario nos obligan a incluir indicadores de desempeño en nuestra normatividad. Así que en esta materia la Constitución Política de la Ciudad de México no solamente está incumpliendo con la Constitución Federal Mexicana, sino también, con los compromisos internacionales<sup>57</sup> asumidos por el Estado mexicano en su conjunto, que desde luego comprometen a las autoridades de la Ciudad de México frente a la comunidad internacional. El problema, como siempre, fue que no existió en la Asamblea Constituyente la voluntad política para romper de tajo con la corrupción estructural.

#### IV. Conclusión

Todas las evaluaciones nacionales e internacionales

57 Entre otros somos signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, y la Convención de la OCDE contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales entre otros, estos tres instrumentos establecen la obligatoriedad de indicadores de desempeño y evaluación. Cfr: Víctor Manuel Rojas Amandi, 2017 “Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 109, enero-abril de 2017, pp. 181-223, ISSN 0185-6022

demuestran que la alternancia en el poder no ha tenido gran impacto en el combate a la corrupción. Más allá de avances simbólicos y normativos en materia de transparencia, la rendición de cuentas constituye una deuda histórica de la democracia hacia el pueblo de México. La corrupción se debe al ejercicio, sin límites democráticos ni jurídicos, de los poderes formales y fácticos; a la debilidad de las instituciones que tendrían que controlar a esos poderes; y a la insuficiencia o en nuestro caso inexistencia de mecanismos de participación ciudadana que le permitan a la sociedad vigilar y frenar el abuso de tales poderes.

Frente a este preocupante escenario de corrupción estructural e impunidad, los magros resultados de la Constitución Política de la Ciudad de México en materia del Combate a la Corrupción han sido realmente lamentables y ello constituyó una nueva oportunidad perdida. Sin embargo, la seriedad del fenómeno de la corrupción estructural no puede continuar siendo minimizada. Hoy más que nunca resulta imprescindible desde la sociedad no cejar en atender el tema de la emergencia nacional que significa atender el combate a la corrupción estructural.



## Bibliografía

- Ackerman, John (2016) El mito de la transición democrática. Temas de Hoy, México.
  - Arellano Gault, David, y Zamudio González, Laura (2009). *Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México*. En: *Convergencia*, vol. 16 (no. 49), pp. 145-173.
  - Habermas, Jürgen (1990). *Teoría y Praxis: Estudios de Filosofía Social*.
  - Krauze, Enrique (2016). *Democracia en construcción*. México: Editorial Debate.
  - Meixueiro Nájera, Gustavo y Baca Nakakawa, Arón. (2013). *La reforma energética en la opinión pública*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. <http://bit.ly/2BCoibq>
  - Meyer, Lorenzo (2016). *La distopía mexicana: Perspectivas para una nueva transición*. México: Editorial Debate.
  - Morris, Stephen D. (2010). *Mexico's political culture: The unruly of law and corruption as a form of resistance*. IJ-UNAM, vol. 3 (no. 2), pp. 327-342 Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/mexican-law-review/article/view/7756/9731>
  - Navarro Méndez, J. I. (2000). Patología del transfuguismo político: Grandes males, pero ¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados “no adscritos” contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999). En: *Revista de las Cortes Generales*, (no. 49), pp. 7-55.
  - Ramírez Zaragoza, Miguel Ángel (Coord.). (2016). Los movimientos sociales en los albores del siglo XXI. En: *Movimientos sociales en México. Apuntes teóricos y estudios de caso* (pp. 21-59). México: Universidad Autónoma Metropolitana. ISBN 9786072809741
  - Resendiz, César (2016). Del compadrazgo a la meritocracia: el servicio profesional de carrera en gobiernos locales. En: *Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso?* (pp. 204-218). México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
  - Rojas Amandi, Víctor Manuel (2017). Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, (no. 109), enero-abril de 2017, pp. 181-223. ISSN 0185-6022
  - Sandoval Ballesteros, Irma E. (2013). Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia. En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, sept-dic., vol. 58 (no. 219), pp. 103-134.
  - Sandoval Ballesteros, Netzaí (2013). *Teoría sobre la nulidad de elecciones en México*. México: Porrúa.
  - Sevilla Herrera, Christian (2017). Pensar las reformas estructurales en México. En: *Revista de Investigación de Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, octubre 2016 - marzo 2017, Año 10 (no. 20), pp. 277-280. ISSN: 1870-6924
  - Zamora Lomelí, Carla (2016). Movimientos sociales, democracia y Estado de derecho. Una mirada a la contribución de los movimientos sociales a la democratización e institucionalización del Estado de derecho. En: *Tla-melaua*, vol. 9 (no. 39), pp. 152-171. Disponible en: [goo.gl/c7LVQf](http://goo.gl/c7LVQf)
  - Zárate Castillo, Arturo (2010). El servicio profesional de carrera en la administración pública federal. En: *Políticas Públicas*, Colegio de México, pp. 179-205.
- DOCUMENTOS Y HEMEROGRAFÍA
- *Auditoría de Desempeño: 13-0-40100-07-0137 al Instituto Nacional de Estadística y Geografía Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica GB-124 Auditoría Superior de la Federación 2010*, <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/transparencia/contenidos/doc/ctasf14.pdf>
  - *Constitución Política de la Ciudad de México*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Ed. Porrúa 2017.
  - *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados*, Asamblea General de la Organización



- de las Naciones Unidas. 1974.
- *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. 2003.
  - *Código Civil para el Distrito Federal*, 1928.
  - *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.
  - *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Estudio actualizado con reformas y adiciones hasta octubre de 2015. IJ-UNAM. Disponible en <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/>
  - *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 1999.
  - *Constitución de la República del Ecuador*, 2008
  - “Constitución de élites” en *Reforma*, artículo de Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2017) en periódico : *Reforma* [go.gl/8dh4De](http://go.gl/8dh4De)
  - Fe de Erratas al Proyecto de Dictamen de La Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Asamblea Constituyente de Ciudad de México, 2016. <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161129-FE.pdf>
  - Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
  - Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
  - “México bárbaro”, artículo de opinión de Enrique Krauze (2014) en *El País*, España. [https://elpais.com/elpais/2014/11/09/opinion/1415563537\\_370456.html](https://elpais.com/elpais/2014/11/09/opinion/1415563537_370456.html)
  - *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1976.
  - Periódico digital Animal Político “Ex-secretario de Salud de Sinaloa dio contratos por 87.2 mdp a su propia red empresarial” Nota de Giusti, Heriberto y Soto, Gabriela. En periódico digital *Animal Político* [goo.gl/qVjk9E](http://goo.gl/qVjk9E)
  - Periódico REFORMA “De forma clandestina, empleados del INAPAM en NL escaneaban credenciales de elector de adultos mayores para recolectar firmas para Armando Ríos Piter,” Nota de Robles, Imelda en Periódico REFORMA 12 de febrero 2018. [http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1321548&utm\\_source=tw&utm\\_medium=@reformanacional&utm\\_campaign=pxtwitter&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1321548&utm\\_source=Tw&utm\\_medium=@reformanacional&utm\\_campaign=pxtwitter](http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1321548&utm_source=tw&utm_medium=@reformanacional&utm_campaign=pxtwitter&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1321548&utm_source=Tw&utm_medium=@reformanacional&utm_campaign=pxtwitter)
  - Periódico REFORMA “Recortará SEDESOL programas de apoyos prioritarios: el más afectado el seguro para jefas de familia” Nota de Diana Baptista, Periódico *Reforma*, 1 de diciembre, 2016. <http://www.reforma.com/libre/acceso/acceso.htm?urlredirect=/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=997989>
  - Periódico REFORMA “Rechaza MORENA Proyecto sobre Combate a la Corrupción en Asamblea Constituyente”. Nota de Samuel Adam en Periódico *Reforma* 30 de Noviembre 2016.
  - <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=995375&md5=81927f2d88ad949912b90ee5aa71319a&ta=0dfd11765226904c16cb9ad1b2efe>
  - Proyecto de Dictamen de la Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con Proyecto de Título Quinto de la Constitución Política de la Ciudad de México. Recinto de Xicoténcatl 9, antigua sede del Senado de la República
  - Número 41-I, noviembre, 2016. <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161129-I.pdf>
  - Seminario “Reformas estructurales: avances y desafíos” Senado de la República. Versiones estenográficas 23 de septiembre de 2015. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3578/DGIE-2015-04.pdf?sequence=4>
  - *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, Marzo, 1991, Jurisprudencia (Constitucional) 207030. <http://bit.ly/2yPa5WO>
  - Tesis Jurisprudencial: 1a. LXXVIII/2016 (10a.) Gaceta del Seminario Judicial de la Federación Décima Época 2011284 Gaceta Oficial del DF 1º de septiembre de 2017.