

## PUBLICIDAD DE LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: UNA REFLEXIÓN COMPARATIVA

Ernesto VILLANUEVA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Organización de Estados Americanos a favor de la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos*. III. *México y la declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos*. IV. *Estudio comparado*. V. *Argumentos positivos y negativos de la publicación de la declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos*. VI. *Conclusiones preliminares*. VII. *Referencias bibliográficas*.

### I. INTRODUCCIÓN

La publicidad de la declaración patrimonial (o jurada, como se le denomina en países de nuestro entorno) es uno de los relativamente nuevos debates del derecho a la información, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En el fondo de esta discusión se encuentra una situación de mayor calado: la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas. En efecto, existe la presunción ampliamente compartida de que los comportamientos que transgreden la ley y los principios éticos que guían al servicio público afectan la confianza en el gobierno al deteriorar el prestigio personal-profesional de sus funcionarios. Los Estados democráticos de derecho<sup>1</sup> están comprometidos a asegurar la legitimidad de las

\* Coordinador del Área de Derecho de la Información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Böckenförd, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.

instituciones públicas, para proteger el orden moral y la justicia de la sociedad.<sup>2</sup> Por ello la preocupación sobre los vínculos cada vez más estrechos que se están creando entre la corrupción y los ingresos provenientes de diferentes mecanismos ilícitos, como el contrabando, el tráfico ilícito de estupefacientes, y en general, formas de corrupción que entrañan delitos consagrados en la legislación penal como delitos o en los regímenes disciplinarios como faltas administrativas, han conducido a diferentes países, a aprobar leyes que contribuyan a erradicar o disminuir la corrupción. Las normas en mención pueden encontrarse consagradas en códigos penales, códigos disciplinarios administrativos o estatutos sobre funciones públicas y sus disposiciones reglamentarias.<sup>3</sup>

La corrupción pública dificulta el funcionamiento del sistema democrático, pues no sólo importa una desviación del poder respecto del interés común para el cual éste es otorgado, sino también implica la reducción de los niveles de legitimidad, arriesgando con ello la gobernabilidad y viabilidad democrática de los países. Por ello, la democracia representativa y el desarrollo exigen, por su naturaleza, la existencia de actores comprometidos en la lucha contra toda forma social de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas. En el ámbito supranacional se han dado los primeros pasos para adoptar medidas de control. Los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron en 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción, orientada a promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como para promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados partes a fin de asegurar la eficacia de dichos mecanismos. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, por su parte, ha aprobado la Convención contra el Soborno Transnacional, que entró en vigor en 1999, cuyo objetivo es el de penalizar a las empresas y personas que en sus transacciones comerciales internacionales prometan o paguen recompensas o gratificaciones a oficiales extranjeros.

De igual forma, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita el 11 de diciembre de 2003, ha considerado también

<sup>2</sup> Nino, Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

<sup>3</sup> Véase la Justificación de la Ley Modelo sobre Declaración de Ingresos, Pasivos y Activos, por Parte de Quienes Desempeñan Funciones Públicas: <http://www.oas.org/juridico/spanish/legmod.htm>.

los postulados preseñalados, cuando, en el numeral 4 de su artículo 7o., referido al sector público, establece que cada Estado parte, “de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas”.

## II. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS A FAVOR DE LA PUBLICIDAD DE LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la OEA en 1996, incluye la declaración patrimonial de los servidores públicos como una de las herramientas de combate a la corrupción. Cabe apuntar que México ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción el 27 de mayo de 1997, sin reserva. Esta Convención consideró en su artículo III, sobre medidas preventivas que:

A los fines expuestos en el artículo II de esta Convención, los Estados partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.

3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

4. *Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.*

5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.

7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados partes.

8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

Con base en el punto de partida anterior, la Oficina de Cooperación Jurídica de la OEA elaboró la Ley Modelo de Establecimiento de Normas de Conducta para el Correcto, Honorable y Adecuado Desempeño de las Funciones Públicas;<sup>4</sup> en su artículo 24 sobre la declaración de bienes y derechos establece que:

1. Quienes tengan la condición de alto cargo están obligados a formular en el registro de bienes y derechos patrimoniales establecido para el control y la transparencia del patrimonio de los altos cargos conforme a la Ley dic-

<sup>4</sup> Puede consultarse en <http://www.oas.org/juridico/spanish/legmod.htm>, el autor de la ley es el doctor Luciano Parejo Alfonso.

tada en desarrollo de la Convención Interamericana para la Prevención de la Corrupción en Centroamérica y en la forma que al efecto se determine en la misma o, en defecto de ésta, para la aplicación de esta Ley, declaración comprensiva de la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones. Voluntariamente, su cónyuge puede formular esta declaración, que ha de ser aportada por el alto cargo.

En este mismo sentido, la Oficina referida elaboró la Ley modelo sobre Declaración de Ingresos, Pasivos y Activos, por Parte de Quienes Desempeñan Funciones Públicas,<sup>5</sup> la cual establece: “Artículo 12: Publicación. De conformidad con las leyes internas, cualquier ciudadano podrá acceder a la información contenida en las declaraciones presentadas por los funcionarios públicos o por los contratistas según el caso, con el objetivo de lograr la transparencia en las funciones públicas”.

Como se puede observar, la Ley Modelo de la OEA no sólo establece la publicidad de la declaración patrimonial de los servidores públicos, sino de los contratistas del gobierno.

La ley establece cinco apartados o capítulos que debe contener por lo menos una ley que tenga como objetivo medidas que ayuden a combatir la corrupción dentro de la administración pública.

### 1. *Definiciones*

La eficacia de este apartado depende del estilo de redacción y contenido propio de las leyes. Por tal motivo, dentro del análisis de cada una de las legislaciones se busca que el catálogo de definiciones sea claro y preciso.

*Función pública.* Se entiende por función pública toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

*Funcionario público.* Por funcionario público, oficial gubernamental o servidor público se entiende cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades que manejen fondos públicos, incluidos los que han si-

<sup>5</sup> Puede consultarse en <http://www.oas.org/juridico/spanish/legmod.htm>, el autor de la ley es el doctor Julio Roberto Piza Rodríguez.

do seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos y de acuerdo con los ingresos que perciban.

*Bienes.* Son bienes los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.

*Otras personas obligadas.* Adicionalmente, se podrán considerar sujetos a esta ley las personas naturales que celebren con el Estado (sector nacional, municipal, departamental, sector descentralizado, empresa, industriales y comerciales, sociedades de economía mixta con participación estatal), contratos con duración superior a un año.

*Actos de corrupción.* Los actos penales o administrativos ejecutados por los funcionarios públicos y las demás personas sometidas a esta ley, que se consideran corruptos, son los definidos por la ley interna y por la Convención Interamericana contra la Corrupción.

## 2. *Obligación de declarar*

Se establece el plazo de las declaraciones: al inicio, durante el mandato, encargo o comisión y al finalizar su periodo de gestión o retiro. Al mismo tiempo que se debe establecer la forma de la declaración y su contenido.

*Declaración al momento de la posesión.* El funcionario público y quien celebre un contrato con el Estado por un término de ejecución superior a un año si se considerase obligado por esta ley, deberá al momento de su posesión o de la firma del contrato, y como requisito para ello, presentar la declaración de ingresos, activos y pasivos.

Igualmente, deberán presentar una declaración anual de sus ingresos, pasivos y activos, con el objetivo de actualizar la información y realizar una comparación patrimonial que permitirá identificar el incremento de su patrimonio y su justificación.

*Declaración al momento del retiro.* Al momento del retiro del cargo o de la terminación del contrato cuando sea el caso, se deberá presentar la declaración como requisito para formalizar el retiro o liquidar el contrato correspondiente, y para expedir el certificado de paz y salvo con la administración pública cuando las normas legales así lo exijan.

*Forma de la declaración.* La declaración de ingresos, activos y pasivos será contenida en un formulario cuyo contenido será definido por la

autoridad competente, el cual permitirá desagregar la información en él contenida.

La recopilación y análisis de la información solicitada se desarrollará en lo posible, a través de sistemas computarizados y en su defecto, por cualquier mecanismo sustitutivo de acuerdo con la estructura tecnológica de cada país.

*Contenido.* La declaración a la que se refiere esta ley, deberá contener como mínimo, la siguiente información:

1. Nombre, documento de identidad y domicilio del funcionario público o del contratista.
2. Nombre y documento de identidad del cónyuge o compañero (a) permanente y parientes hasta el primer grado de consanguinidad.
3. Identificación de las cuentas corrientes y de ahorros en el país y en el exterior, si las hubiere.
4. Nombre y valor de los aportes en sociedades de las cuales sea socio.

Los soportes de la información declarada deberán conservarse por el funcionario público o contratista por un periodo de cinco (5) años, y se encontrarán a disposición de las autoridades competentes para posibles verificaciones.

### 3. Competencia

Toda norma debe contener un catálogo de responsabilidades y de las sanciones que se harán efectivas al momento del incumplimiento del mandato legal por parte de los servidores públicos.

Cabe resaltar en este rubro el elemento de publicación de la declaración patrimonial; cualquier ciudadano podrá acceder a la información contenida en las declaraciones presentadas por los funcionarios públicos o por los contratistas según el caso, con el objetivo de lograr la transparencia en las funciones públicas.

*Autoridad competente.* Con el objetivo de cumplir con los propósitos de asistencia y cooperación internacional establecidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, las normas legales deberán designar una oficina central, la cual estará facultada para reglamentar los aspectos relacionados con la obligación de declarar, recepción de las declaraciones, consolidación de la información y expedición de requerimientos a los funcionarios para que cumplan con la obligación de declarar o para corregir, ampliar, aclarar y soportar la información.

Adicionalmente, esta oficina competente estará facultada para reglamentar y aplicar las infracciones y sanciones determinadas previamente en las normas por el incumplimiento de la obligación contenida en esta ley, y en caso de ser necesario, deberá remitir la información necesaria a las autoridades competentes para iniciar investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o tributarias pertinentes.

*Informes.* La autoridad competente deberá rendir un informe anual sobre la recepción, trámite y resultados de la información solicitada en la declaración al órgano legislativo competente en cada país. Este informe lo presentará de forma pública para conocimiento de la comunidad, en un diario de alta circulación en el país.

Cualquier persona podrá revisar el informe y acudir ante la autoridad competente para que exponga las razones de inconformidad al mismo, o inclusive denunciar a tal autoridad por indebido manejo de la información, conforme a las normas establecidas en cada país.

*Publicación.* De conformidad con las leyes internas, cualquier ciudadano podrá acceder a la información contenida en las declaraciones presentadas por los funcionarios públicos o por los contratistas según el caso, con el objetivo de lograr la transparencia en las funciones públicas.

*Otras autoridades.* La competencia de otras autoridades como las fiscales, penales, disciplinarias, administrativas o tributarias se acogerá a las funciones y procedimientos que le asigne la ley interna.

Eventualmente, podrán solicitar a la autoridad competente el acceso a la información de funcionarios para ejercer sus respectivas funciones.

*Control.* La autoridad competente deberá estar facultada para verificar el contenido de la declaración y requerir a los funcionarios para ampliar o sustentar la información y tipificar el incumplimiento de las obligaciones contenidas en esta ley. Adicionalmente, deberá desarrollar programas de control específicos por su propia iniciativa o bien a solicitud de la entidad de control disciplinario, fiscal o penal, debidamente motivada.

*Procedimiento.* La autoridad competente podrá requerir a los funcionarios que incumplieron o que deban complementar o sustentar la información reportada dentro de un plazo máximo de un año contado desde la fecha en que se debió cumplir con la información. Igualmente, el funcionario podrá disponer del mismo periodo para contestar el requerimiento con la debida sustentación so pena de serle impuestas las sanciones a las que se refiere esta ley.

*Acusaciones y solicitudes.* Las autoridades competentes deberán remitir un documento que informe las actuaciones realizadas en respuesta de las acusaciones o las solicitudes de corrección de la información contenida en

las declaraciones, a las personas de la comunidad que las realicen, dentro de los dos meses siguientes.

*Régimen de sanciones.* Las sanciones y el procedimiento aplicable por no presentar la declaración, hacerlo indebidamente y las demás infracciones, serán establecidos por la ley en cada país, teniendo en cuenta la gradualidad relacionada con la causa del incumplimiento.

*Modificación de la declaración.* Las modificaciones de la declaración por cambios patrimoniales significativos podrán hacerse en cualquier momento a solicitud del funcionario o contratista cuando sea el caso.

*Obligación de la dependencia donde labore el funcionario.* La entidad donde labore el funcionario estará obligada a exigir la declaración como requisito para la posesión. Adicionalmente deberá conservarla y exigirla anualmente, y al momento del retiro del funcionario.

#### 4. Otras disposiciones

En este apartado se consideran disposiciones que estén reguladas en otras normas jurídicas y que parecieran estar en conflicto. Por ejemplo, el secreto o reserva bancaria, participación ciudadana y cruce de información con otras autoridades.

Para la OEA, las disposiciones legales referentes al secreto o reserva bancaria no serán un impedimento para el cumplimiento de la presente ley, cuando la información sea solicitada o compartida por un tribunal o autoridad competente, conforme a derecho.

“El término reserva bancaria será aplicable a las actividades que realicen las instituciones financieras definidas por la ley, o a cualquier otra actividad financiera, bancaria y no bancaria, según sean definidas por el orden jurídico interno de cada país”.<sup>6</sup>

El Estado estará facultado para crear, mantener y fortalecer mecanismos destinados a estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, con el objetivo de prevenir y erradicar la corrupción en las entidades públicas.

Para efectos de determinar si se realizaron o no actos de corrupción, no sólo se tendrá en cuenta las declaraciones, sino que existirá la colaboración entre entidades de diferentes sectores, tales como el financiero, bancario y las oficinas de registro de los bienes en general. Para ello,

<sup>6</sup> *Idem.*

bastará con la simple solicitud de la información, la cual no podrá ser publicada ni divulgada, de acuerdo con el principio de confidencialidad de la información.

### *5. Corrupción internacional*

La OEA establece que las legislaciones nacionales aplicables y los tratados pertinentes u otros acuerdos que puedan estar en vigencia entre ellos, los Estados se prestarán mutuamente la más amplia asistencia posible en la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los actos considerados como corruptos en la presente ley.

### III. MÉXICO Y LA DECLARACIÓN DE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En México, la declaración de la situación patrimonial es el medio para obtener y mantener actualizada la información patrimonial de los servidores públicos, de tal manera que permite valorar los elementos de juicio sobre la razonabilidad que guarda la evolución de su patrimonio. El propósito de la declaración de la situación patrimonial es brindar a la ciudadanía, confianza respecto de la actuación honesta y transparente en el desempeño de las funciones de los servidores públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define quiénes son servidores públicos:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal, así como a los servidores del instituto federal electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

Las Constituciones de los estados de la república precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de

sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Más adelante se establece que:

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

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

...

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

La exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1982, establecía que:

Registro de situación patrimonial.

Por otra parte, la iniciativa responde al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la Ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficacia. Así, se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales.

Se establece, asimismo, la obligación de presentar esa declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes.

El registro de declaraciones será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Es de mencionarse que en las reformas de 1991, 1992, 1995, 1996 y 2003 no se abordó el tema de la declaración de la situación patrimonial.

Para contar con un marco jurídico reglamentario más actual y eficaz, en marzo de 2002 se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se reconoce que la corrupción administrativa comprende el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial, en beneficio propio o de terceros. Se plantea además que los servidores públicos deben rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones y abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que impida o limite la rendición de cuentas de la gestión pública federal, para lo cual brindarían el apoyo que les fuera requerido, proporcionando toda la información y documentación que les sea solicitada, conforme a su competencia y en los términos de las disposiciones legales aplicables.

En la iniciativa presentada por el diputado Armando Salinas Torre se señaló el carácter de público de las declaraciones de la situación patrimonial de los servidores públicos; sin embargo, después de los dictámenes y del debate se agregó un párrafo que establece el carácter de potestativo.

<i>Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (grupo parlamentario del Partido Acción Nacional)</i>	<i>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</i>
<p>Artículo 39. La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.</p> <p>En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación pa-</p>	<p>Artículo 40. La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.</p> <p>En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación pa-</p>

<p>trimonial, sus funciones e ingresos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquéllos.</p> <p>La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.</p> <p>Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría.</p> <p>La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.</p> <p>La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades.</p>	<p>trimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquéllos.</p> <p>La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.</p> <p>La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.</p> <p>Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría.</p> <p>La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.</p> <p>La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades.</p>
--	---

Los integrantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados realizaron el dictamen y argumentaron sobre el registro de servidores públicos y la publicitación de la declaración patrimonial, en los siguientes términos:

XXV. Se considera adecuada la propuesta de crear un registro de servidores públicos sancionados, el cual tenga el carácter de público y pueda accederse a la información que ahí se contenga bajo el control de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a sus atribuciones legales.

En materia de situación patrimonial de los servidores públicos, también se pretende que el público pueda accederse a la información, relativa en los rubros que la propia ley disponga y respecto de los niveles y puestos en la Administración Pública Federal que establezca la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, adicionalmente a los que el ordenamiento legal señale y conforme a la normatividad que ésta emita.

De aprobarse esta propuesta, la referida información estaría disponible durante todo el tiempo en el que el servidor público desempeñe sus funciones y hasta por tres años posteriores a que se hubiere retirado del encargo.

Sin embargo, *como protección a la vida privada del servidor público, se considera necesario establecer en la ley que la publicitación de los datos relativos a su situación patrimonial requerirá de su previa y específica autorización.*

En el *Diario de Debates* del 26 de abril de 2001 no se encontró registro alguno sobre discusión de la publicitación de la declaración patrimonial, sino que el debate se centró en el reconocimiento de la necesidad de un gobierno democrático con servidores públicos honestos, eficientes, leales. Cabe señalar que se aprobó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con 405 votos a favor, ninguno en contra.

En materia de registro patrimonial de los servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece quiénes están obligados a presentar la declaración patrimonial:

Artículo 36. Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

I. En el Congreso de la Unión: diputados y senadores, secretarios generales, tesoreros y directores de las cámaras;

II. En la administración pública federal centralizada: todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;

III. En la administración pública federal paraestatal: todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de director general o equivalente;

IV. En la Procuraduría General de la República: todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de procurador general, incluyendo agentes del Ministerio Público, peritos e integrantes de la policía judicial;

V. En el Poder Judicial de la Federación: ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la judicatura federal, magistrados de circuito, magistrados electorales, jueces de distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;

VI. En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: magistrados, miembros de junta, secretarios, actuarios o sus equivalentes;

VII. En la Secretaría: todos los servidores públicos de confianza;

VIII. En el Instituto Federal Electoral: todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de consejero presidente;

IX. En la Auditoría Superior de la Federación: todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de auditor superior de la Federación;

X. En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de presidente de la Comisión;

XI. En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;

XII. Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;

XIII. En la Secretaría de Seguridad Pública: todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el secretario

de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la policía federal preventiva, y

XIV. En el Banco de México: todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la administración pública federal centralizada hasta el de gobernador.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

Se introdujeron tres modalidades<sup>7</sup> en la presentación de la declaración de la situación patrimonial:

- Inicial. En razón del ingreso al servicio público, reingreso o cambio de dependencia o entidad, que permita a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dar mayor continuidad al seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos que se encuentren en tales supuestos.
- Anual. Durante el mes de mayo de cada año deberán manifestarse los movimientos que haya tenido el patrimonio, aun habiendo presentado la declaración inicial entre enero y abril.
- Final. Se presenta dentro de los 60 días hábiles siguientes de haber dejado el cargo obligado.

Con fundamento en el artículo 38 de la Ley, se establece que las declaraciones de situación patrimonial podrán ser presentadas a través de formatos impresos; de medios magnéticos con formato impreso, o de medios remotos de comunicación electrónica, empleándose en este último caso medios de identificación electrónica.

#### IV. ESTUDIO COMPARADO

Al analizarse los países que tienen información disponible en Internet en cualquiera de los idiomas continentales se pudo identificar un univer-

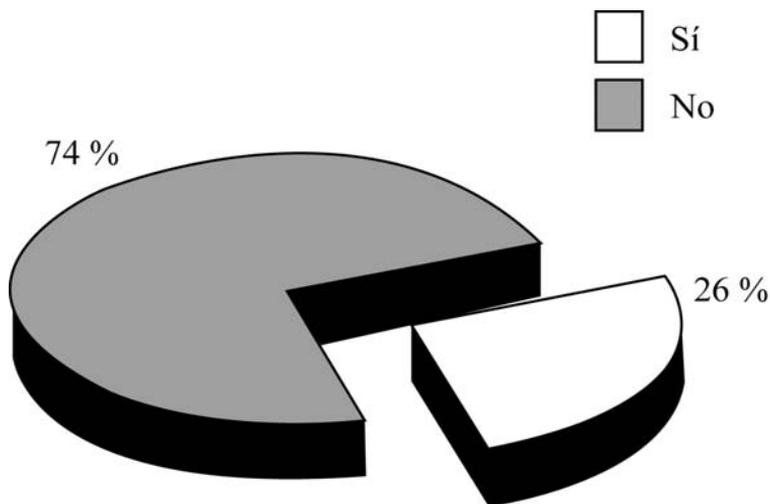
<sup>7</sup> Artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

so de 31 países. Estos países están divididos de la siguiente forma: 26 del continente americano y 5 del europeo: Albania, Austria, Bélgica, España y Francia.

En cada uno de ellos se analizó si en su carta magna o ley fundamental se establecía la obligación de presentar la declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos, nombre de la norma jurídica que regula la presentación de la declaración patrimonial, los sujetos obligados, la publicidad de las declaraciones patrimoniales, el contenido de la declaración, el plazo para la presentación y consecuencias del incumplimiento.

De los 31 países estudiados sólo 8 (que equivale al 26%: Bolivia, Francia, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago) contemplan a nivel constitucional la obligatoriedad de presentar la declaración patrimonial, mientras que en los 23 restantes (74%) no existe precepto alguno en sus cartas magnas o leyes fundamentales.

GRÁFICA 1. OBLIGATORIEDAD DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL A NIVEL CONSTITUCIONAL

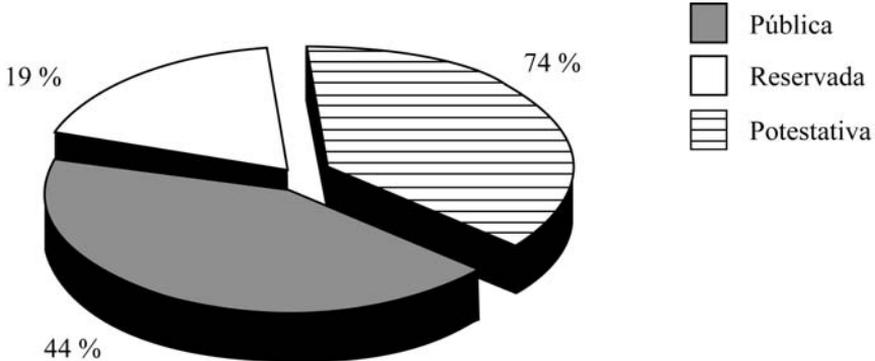


Con base en las legislaciones de cada uno de los países se presenta a continuación el carácter de la declaración patrimonial. Existen legislaciones que expresamente señalan tanto la publicitación como la reserva o confidencialidad de la declaración patrimonial; no obstante, en algunos

otros no hace mención ni de su publicitación como su reserva, por lo que se ubicaron en el rubro de potestativo.

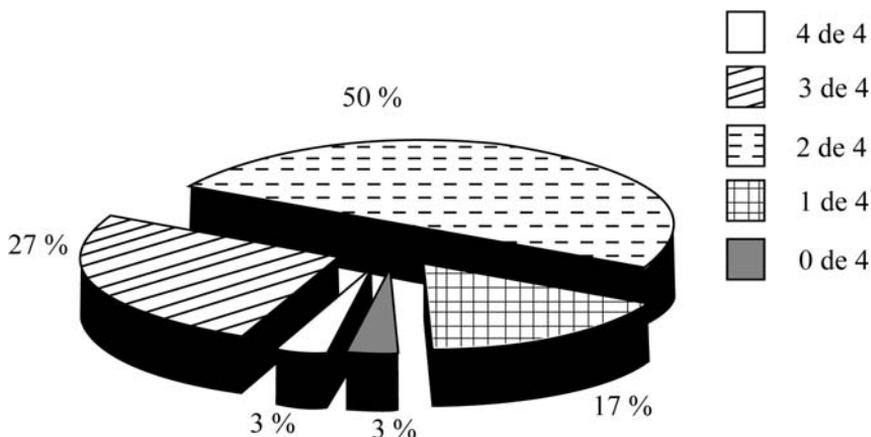
De 31 países sólo 6 (el 19%: Bélgica, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala y Trinidad y Tobago) establecen como información reservada o confidencial la declaración patrimonial, mientras que 14 (el 43%: Albania, Argentina, Austria, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Francia, Nicaragua, Perú y República Dominicana) la consideran como información pública, y 12 (el 38%: Colombia, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela) la consideran de manera potestativa, es decir, el servidor público podrá hacer pública o no su declaración patrimonial.

GRÁFICA 2. CARÁCTER DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL



Con base en las legislaciones se presenta el plazo de la presentación de la declaración patrimonial. Cabe señalar que cada una de las normas jurídicas materia de objeto de estudio establecen por lo menos el tiempo o plazo en el que el servidor público deberá presentar su declaración patrimonial. No obstante, existen ordenamientos en los cuales se establecen, por ejemplo, la hipótesis del reingreso, traslado, cualquier variación o incremento.

GRÁFICA 3. PLAZO PARA PRESENTAR LA DECLARACIÓN



De 31 países, 1 (el 3%: Haití) establece que el servidor público al inicio, al cese, anual y considera el reingreso, traslado o cambio de entidad pública; 8 (el 27%: Argentina, Belice, Bolivia, Colombia, Guyana, México, Perú y Uruguay) señalan que se deberá presentar al inicio, cese y actualización anual; 16 (50%: Bahamas, Bélgica, Canadá, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela) establecen que se deberá presentar en dos momentos; mientras que 5 países (el 17%: Albania, Austria, Bolivia, Chile y Ecuador) sólo una vez se deberá presentar la declaración patrimonial. Paraguay representa al 3%, pues es el único que en su ley no señala expresamente el plazo para la presentación de la declaración.

#### V. ARGUMENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA PUBLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Al estudiar las exposiciones de motivos y discusiones de diversos ordenamientos sobre el tema se extrajeron argumentos encontrados con

respecto a la publicidad o no de la declaración patrimonial de los servidores públicos. A continuación se exponen aquellos que abogan a favor, y después quienes se pronuncian en contra.

Primero. Uno de los instrumentos de mayor uso y difusión dentro de la estrategia preventiva de lucha contra la corrupción es el sistema de declaraciones de patrimonio, orientado al control de las variaciones patrimoniales de los funcionarios públicos, así como a la identificación de potenciales conflictos de intereses.

Segundo. La base ética y jurídica que sustenta la obligación de presentar la declaración patrimonial por los funcionarios públicos está directamente vinculada a la situación, derechos y responsabilidades especiales que envuelve el servicio público. Trabajar en el gobierno constituye una misión que implica un rango social distinguido, y que obliga al gestor público a abrir al escrutinio general situaciones de carácter privado, atendiendo al principio de transparencia. Ello faculta al Estado y a los ciudadanos en general a indagar la situación patrimonial de sus funcionarios.

Tercero. La verificación patrimonial es un procedimiento administrativo *sui generis* que, en términos generales persigue la verificación de la información contenida o suministrada en la declaración patrimonial, así como la adecuación de ésta a las posibilidades económicas del funcionario público. El procedimiento de verificación en sí se basa en constatar la razonabilidad de los datos señalados en la declaración patrimonial, cuyas omisiones, incongruencias o falseamientos conducirían a la declaratoria de falseamiento u ocultamiento de datos que debe contener ésta, producto del estudio de la información en ella contenida, además de su adecuación al modelo instructivo para su presentación.

Cuarto. Aun cuando la declaración patrimonial sujeta a verificación sea admitida tomando en consideración su razonabilidad, ello no se traduce en legalidad de lo declarado. Puede así ser honesta la declaración, mas no lícito el patrimonio en ella consignado, en el supuesto de que se determine desproporción entre el incremento patrimonial y los ingresos. Igualmente, puede no admitirse la declaración por falsa y ser lícita la variación patrimonial del funcionario. Cuando se encuentra en el primero de estos supuestos, se requiere entonces iniciar un procedimiento distinto, que profundice el examen de los movimientos financieros y el desarrollo del patrimonio del individuo.

Por el contrario, quienes se manifiestan en contra de la publicidad de la declaración patrimonial manifiestan los siguientes argumentos:

Primero. La publicidad de las declaraciones patrimoniales puede poner en riesgo la seguridad de los servidores públicos, quienes pueden ser secuestrados o sufrir un menoscabo en su persona o bienes de manera ilegal.

Segundo. La ley expresamente establece como información confidencial o reservada la declaración patrimonial de bienes, pues se encuentran datos personales considerados como sensibles, y por ende parte de la vida privada de los servidores públicos.

La declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos no puede considerarse información confidencial por contener datos de carácter sensible. Si bien el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ha señalado que los datos patrimoniales: bienes muebles e inmuebles, información fiscal, historial crediticio, ingresos y egresos, cuentas bancarias, seguros, afores, fianzas, servicios contratados, referencias personales, entre otros, se deben ubicar en un nivel medio de seguridad, esto sólo es aplicable a los ciudadanos, no así a los servidores públicos, ya que se refieren a las recomendaciones sobre las políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública federal.<sup>8</sup>

Tercero. La información vertida en las declaraciones patrimoniales puede ser utilizada para propósitos ilegales, fines lucrativos, de especulación o exclusivamente comerciales, determinar el nivel de crédito de una persona u obtener dinero u otros beneficios con fines políticos, en forma directa o indirecta, razones suficientes para clasificar la información como reservada.

## VI. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Es posible observar que la declaración patrimonial y su publicitación en la experiencia comparada es un deber creciente que forma parte de di-

<sup>8</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), *Recomendaciones sobre medidas de seguridad aplicables a los sistemas de datos personales*, México, IFAI, p. 4, [http://www.ifai.org.mx/datos\\_personales/seguridad/Recomendaciones\\_SDP.pdf](http://www.ifai.org.mx/datos_personales/seguridad/Recomendaciones_SDP.pdf).

versos ordenamientos internacionales y nacionales. Esta tendencia parece descansar en el déficit de los gobiernos y de la función pública. De ahí, por tanto, la publicidad de las declaraciones patrimoniales se presenta como política pública para fortalecer los tejidos de confianza pública en los gobiernos. Del análisis efectuado no se ha podido verificar un solo caso de países que teniendo una legislación que prevea la publicidad de la declaración patrimonial haya decidido reformar su normativa interna para clasificar esa información como reservada o confidencial. Por el contrario, es en los años recientes donde se puede observar que la publicidad de las declaraciones patrimoniales se inscribe.

Un Estado democrático tiene la obligación de actuar con transparencia frente a los ciudadanos. La publicidad de documentos administrativos y otros materiales son una de las formas para asegurar esa transparencia. La disponibilidad de documentos en posesión del Estado por parte de todo ciudadano es un elemento fundamental para que pueda protegerse y defenderse en contra del Estado mismo. El principio del secreto, que defendía el Estado, prevaleció por mucho tiempo, encima del principio de la transparencia, porque era más conveniente para quienes detentaban el poder público: el secreto administrativo era un comfortable y útil recurso de gobierno.<sup>9</sup>

Este presupuesto parece particularmente cierto cuando existen probables delitos cometidos por servidores públicos. Ningún servidor público se encuentra por encima de los postulados constitucionales, y debe respetar los derechos fundamentales.<sup>10</sup>

Los servidores públicos tienen derecho a su vida privada e intimidad, y así generalmente se reconoce. No obstante, resulta claro que nadie puede alegar, funcionario público o no, esos derechos para justificar la comisión de probables delitos. La opinión pública tiene el derecho de conocer el contenido de las declaraciones de la situación patrimonial de los servidores públicos, porque el salario, prestaciones, gratificaciones, gastos de representación, entre otros, que perciben, por un lado, y por el otro del acceso a fondos, presupuestos, erario, inciden directamente en la función pública que desempeñan como servidores, lo que puede llegar a

<sup>9</sup> Stern, B. y Laserre, B., *La transparence administrative*, París, Presses Universitaires de France, 1987.

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge, "Vida privada y función pública", *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 3, enero-junio de 2004.

configurar un peligro para los derechos de todas las personas, precisamente porque se trata del dinero recolectado de impuestos y de recursos públicos.

En todo caso, el reto es cómo ponderar el legítimo derecho a la vida privada del servidor público con el deber de rendición de cuentas que pasa por la publicidad de su declaración patrimonial. En este sentido, deben testarse aquellos datos estrictamente personales y que carecen de interés público y dejarse aquellos datos que sirvan para evaluar el comportamiento patrimonial de los servidores públicos en una sociedad democrática.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BÖCKENFÖRD, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.
- CARPISO, Jorge, “Vida privada y función pública”, *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 3, enero-junio de 2004.
- GOZAÍNI, Osvaldo, *Derecho procesal constitucional, Hábeas data, Protección de datos personales*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2001.
- NINO, Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- STERN, B. y LASERRE, B., *La transparence administrative*, París, Presses Universitaires de France, 1987.