



Concurso de Investigación CER – 2016

Delitos de los servidores públicos: sanciones a la falta de presentación de declaraciones juradas patrimoniales

Título de la investigación

El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la revisión de los Sistemas de Declaraciones Juradas Patrimoniales (SDJP) de los servidores públicos y en la sanción de los delitos de estos servidores

Autor

Lic. Carlos Miguel Gómez Márquez

Jefe de Departamento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), México

“Si un día, por prolongado abuso del poder, se estableciera el despotismo en cierto grado, ya no habría moralidad, ni costumbre ni clima capaces de contenerlo”.

(Montesquieu, El Espíritu de las Leyes).

“Los empleos públicos pertenecen al Estado; no son patrimonio de particulares. Ninguno que no tenga probidad, aptitudes y merecimientos es digno de ellos”.

(Simón Bolívar)

Siglas y acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación, México
CER	Comité Especial de Revisión de la Carta Constitutiva y su Reglamento de la OLACEFS
CGR	Contraloría General de la República de Nicaragua
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Profesionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OEA	Organización de los Estados Americanos
SFP	Secretaría de la Función Pública, México

Índice

Apartados	Páginas
1. Introducción.....	1
2. Marco internacional relacionado con las declaraciones juradas patrimoniales.....	2
2.1. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	3
2.2. Convención Interamericana Contra la Corrupción.....	4
2.3. Código Iberoamericano de buen gobierno.....	5
3. Marco teórico: el enfoque de sistemas.....	6
4. Objetivos y alcance de la investigación.....	8
5. Desarrollo de los conceptos y la metodología para la fiscalización del SDJP.....	9
5.1. Fiscalización directa e indirecta del SDJP.....	9
5.2. Metodología para la fiscalización del SDJP.....	10
6. Desarrollo de la investigación.....	13
6.1. Estudio de caso: fiscalización directa de la Contraloría General de la República de Nicaragua (CGR).....	13
6.2. Estudio de caso: fiscalización indirecta de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México.....	15
7. Conclusiones y recomendaciones.....	17
8. Bibliografía y e-grafía.....	19

1. Introducción

La rendición de cuentas es la obligación de los políticos y servidores públicos de informar y justificar sus actos ante la ciudadanía, y la capacidad de sancionarlos en caso de que violen o incumplan sus obligaciones. ^{1/}

De esta forma, la rendición de cuentas comprende tres maneras para prevenir y corregir los abusos del poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. ^{2/}

La corrupción es el abuso del poder para beneficio propio. ^{3/} Es una amenaza a la gobernanza, el desarrollo sustentable, los procesos democráticos y las prácticas corporativas justas. ^{4/}

La “declaración jurada patrimonial”, “declaración de situación patrimonial” o “declaración patrimonial” es el documento que deben presentar los servidores públicos sobre la situación de su patrimonio ^{5/} (ingresos, activos, inversiones y pasivos).

Por lo anterior, la declaración jurada patrimonial es un mecanismo de rendición de cuentas que permite identificar variaciones significativas e injustificadas en el patrimonio de los servidores públicos. Estas variaciones podrían ser indicios de actos de corrupción (enriquecimiento ilícito, abuso de funciones, conflictos de intereses, entre otros) que afectan el interés público y deben ser sancionados.

Al respecto, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 de la organización Transparencia Internacional, en el continente americano persiste un grave problema de corrupción.

Ante esta situación, la labor de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) consiste en reforzar la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad, fiscalizando, de manera independiente, las operaciones del sector público e informando de sus

^{1/} Revista Nacional de Administración, 2010, **Bases Conceptuales de la Rendición de Cuentas y el Rol de las Entidades de Fiscalización Superior**, Costa Rica.

^{2/} Schedler Andreas, 2004, **¿Qué es la rendición de cuentas?**, México.

^{3/} Transparency International, **Anti-corruption Glossary**.

^{4/} OCDE, **Combate a la Corrupción**, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

^{5/} SFP, **Información relevante y aquella que responda a las preguntas hechas con mayor frecuencia por el público, ¿Qué es la declaración de situación patrimonial?**, Secretaría de la Función Pública, México.

resultados. ^{6/} Lo anterior contribuye a la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales. ^{7/}

En este contexto, el Comité Especial de Revisión de la Carta Constitutiva y su Reglamento (CER) planteó la importancia de recabar buenas prácticas de las EFS con el propósito de potenciar la transparencia de la función pública, a fin de minimizar la acción sancionadora y la comisión de delitos.

Para ello, se requiere identificar cuál es el papel específico de las EFS en la revisión de las declaraciones juradas patrimoniales y los elementos en los que se debe enfocar dicha revisión, incluyendo las sanciones de los servidores públicos que incumplen lo siguiente: a) No presentan su declaración, b) No presentan su declaración dentro de los plazos prescritos, c) No presentan una declaración completa o d) Presentan una declaración con información falsa.

Al respecto, en la investigación que se presenta a continuación se desarrollan los conceptos y la metodología para definir el rol de las EFS en la fiscalización de los Sistemas de Declaraciones Juradas Patrimoniales, y diseñar la forma en que se puede realizar la fiscalización de estos sistemas.

2. Marco internacional relacionado con las declaraciones juradas patrimoniales

El marco internacional que se vincula, directa o indirectamente, con la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial como un mecanismo para prevenir o identificar actos de corrupción que deben ser sancionados, se establece en los documentos siguientes: 2.1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 2.2. La Convención Interamericana contra la Corrupción, y 2.3. El Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

^{6/} INTOSAI, ISSAI 12: El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos -, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

^{7/} ONU, 2014, Resolución núm. 69/228. Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Organización de las Naciones Unidas.

2.1. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Esta convención entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y actualmente se integra por 126 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Tiene la finalidad de promover la integridad y la obligación de rendir cuentas, y fortalecer las medidas para prevenir y combatir eficaz y eficientemente la corrupción.

Dispone que cada Estado Parte debe formular, aplicar y mantener políticas contra la corrupción que promuevan la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, así como establecer y fomentar prácticas encaminadas a prevenir la corrupción.

Cada Estado garantizará la existencia de órganos encargados de: a) aplicar las políticas y prácticas mencionadas anteriormente, y b) coordinar y supervisar estas políticas. Para la supervisión, se cuenta con las EFS.

En materia de declaraciones juradas patrimoniales, cada Estado procurará establecer sistemas y medidas para exigir a los servidores públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como servidores públicos.

En el marco de la convención, las variaciones significativas e injustificadas en el patrimonio de los servidores públicos identificadas con la revisión de las declaraciones podrían ser indicios de los delitos siguientes:

- El enriquecimiento ilícito: el incremento significativo del patrimonio de un servidor público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.
- La malversación o el peculado: la apropiación indebida u otras formas de desviación por un servidor público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos, títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se le haya confiado en virtud de su cargo.
- El abuso de funciones o del cargo: la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un servidor público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

- El tráfico de influencias: la solicitud o aceptación por un servidor público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el servidor o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad un beneficio indebido.

En la convención se establece que cada Estado debe penalizar la comisión de estos delitos con sanciones que tengan en cuenta su gravedad.

2.2. Convención Interamericana contra la Corrupción

Esta convención entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y fue adoptada por los 35 Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Tiene el propósito de promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

Dispone que los Estados Partes aplicarán medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer:

- Órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
- Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establece la ley, y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

La convención identifica los actos de corrupción y delitos que se presentan a continuación, los cuales se relacionan con variaciones significativas e injustificadas en el patrimonio de los servidores públicos:

- El enriquecimiento ilícito: el incremento del patrimonio de un servidor público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones que no pueda ser razonablemente justificado por él.
- El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un servidor público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

- La realización por parte de un servidor público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.

2.3. Código Iberoamericano de Buen Gobierno

El código fue suscrito por 17 Estados en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del 23 de junio de 2006. Pretende que la actuación gubernamental consista en la práctica de la promoción del interés general y se aleje del reprochable abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular.

De acuerdo con el código, resulta inaceptable un gobierno irresponsable, que no rinda cuentas y que ampare y facilite la corrupción. Asimismo, el código establece que los servidores públicos del Poder Ejecutivo no deben:

- Aceptar cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.
- Participar en toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo con criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.

En síntesis, para contribuir a prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción, es necesario que los Estados de América Latina y el Caribe establezcan mecanismos para que los servidores públicos rindan cuentas sobre su situación patrimonial y que las EFS fiscalicen esta rendición de cuentas.

Asimismo, en los tres documentos internacionales analizados anteriormente se tipifican delitos relacionados con actos de corrupción que se pueden identificar por medio de la revisión de las declaraciones juradas patrimoniales, de ahí su relevancia.

Otros beneficios de las declaraciones son que se incrementa la transparencia y la confianza de los ciudadanos en la gestión pública mediante la divulgación de la

información sobre el patrimonio de los servidores públicos, y que se pueden vigilar las variaciones en el patrimonio de estos servidores, con la finalidad de disuadirlos de una mala conducta y protegerlos de falsas acusaciones. ^{8/}

3. Marco teórico: el enfoque de sistemas

La investigación se sustenta en el enfoque de sistemas, el cual es uno de los métodos más adecuados para el análisis de procesos dinámicos de la administración. ^{9/}

De acuerdo con este enfoque, un sistema consiste en un conjunto de elementos relacionados entre sí que persiguen algún tipo de objetivo. ^{10/} El análisis de sistemas es el proceso por el que se identifican y explican los elementos que constituyen a un sistema, con la finalidad de comprender cómo se componen y se relacionan entre sí sus estructuras y procesos. ^{11/}

Bajo el enfoque de sistemas, el objeto de análisis de esta investigación es el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales (SDJP) de los servidores públicos; específicamente, de los servidores que pertenecen al Poder Ejecutivo.

En congruencia con dicho enfoque, la Convención Interamericana contra la Corrupción establece que los Estados miembros de la OEA deben aplicar medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establece la ley.

En este contexto, los objetivos del SDJP son los siguientes:

- Prevenir actos de corrupción por parte de los servidores públicos mediante la obligación de presentar su declaración jurada patrimonial.
- Identificar actos de corrupción por parte de los servidores públicos mediante la revisión de las declaraciones juradas patrimoniales.
- Imponer sanciones por incumplimientos en la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales.

^{8/} OCDE, 2011, *Asset Declarations for Public Officials, A Tool to Prevent Corruption*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

^{9/} UNAM, *El Enfoque Sistémico para el Estudio de la Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

^{10/} Universidad de Chile, *Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas*, Chile.

^{11/} OPS, *Sistemas: Concepto y Características*, Organización Panamericana de la Salud.

Los elementos básicos de este sistema se esquematizan a continuación:

PROCESOS, PRODUCTOS Y RESPONSABLES DEL SISTEMA DE DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES (SDJP) DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER EJECUTIVO

Procesos:	Productos:	Responsables:	
1. Elaboración y presentación de las declaraciones juradas patrimoniales	Declaraciones juradas patrimoniales	Servidores públicos	
2. Revisión de las declaraciones juradas patrimoniales	Auditorías	Entidades Fiscalizadores Superiores / Ministerios o secretarías del Poder Ejecutivo relacionadas con el control gubernamental	
3. Imposición de sanciones por incumplimientos en la presentación de declaraciones juradas patrimoniales	Sanciones administrativas o penales	Administrativas: Entidades Fiscalizadores Superiores / Ministerios o secretarías del Poder Ejecutivo relacionadas con el control gubernamental	Penales: Tribunales de justicia o Ministerios públicos

FUENTE: Elaboración propia.

El primer proceso del sistema corresponde a la elaboración y presentación de las declaraciones juradas patrimoniales, estas actividades son responsabilidad de los servidores públicos del Poder Ejecutivo. Los productos que se obtienen con el desarrollo de las actividades anteriormente señaladas son las declaraciones, las cuales deben elaborarse con apego a los hechos, cumplir con los requisitos establecidos en la ley y entregarse en el tiempo prescrito.

El segundo proceso es la revisión, sus productos son las auditorías a las declaraciones presentadas por los servidores públicos del Poder Ejecutivo.

Cabe señalar que, en América Latina y el Caribe, la responsabilidad de revisar las declaraciones puede estar a cargo de:

- Las EFS, como es el caso de la Contraloría General de la República de Nicaragua (CGR).
- Los ministerios o las secretarías del Poder Ejecutivo relacionadas con el control gubernamental, como es el caso de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en México.

El tercer proceso corresponde a la imposición de sanciones por incumplimientos en la presentación de las declaraciones, estos incumplimientos son identificados con las auditorías. Los productos de este proceso son:

- Sanciones administrativas: pueden estar a cargo de las EFS, como la CGR, o de las secretarías o ministerios del Poder Ejecutivo, como la SFP.
- Sanciones penales: pueden estar a cargo de los tribunales de justicia, como el caso de Nicaragua, o de los ministerios públicos, como el caso de México. ^{12/}

Cabe señalar que las sanciones constituyen un instrumento importante para promover el cumplimiento de los requisitos de las declaraciones. ^{13/}

En síntesis, el enfoque de sistemas permite abordar de manera integral el tema de las declaraciones juradas patrimoniales, incluyendo su presentación, revisión e imposición de sanciones por incumplimientos en su presentación. Asimismo, dicho enfoque contribuye a identificar el rol específico de las EFS en la fiscalización del SDJP.

4. Objetivos y alcance de la investigación

Objetivos:

- Desarrollar, con base en el enfoque de sistemas, los conceptos de fiscalización “directa” e “indirecta” del Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales (SDJP) de los servidores públicos, con la finalidad de identificar el rol de las EFS de América Latina y el Caribe en la revisión de los SDJP, incluyendo las sanciones de los servidores públicos.
- Desarrollar una metodología para el diseño de la fiscalización, directa o indirecta, del Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de los Servidores Públicos que sea de utilidad en las EFS de América Latina y el Caribe.
- Presentar dos estudios de caso con base en la aplicación de dicha metodología: la Contraloría General de la República de Nicaragua (CGR) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México.

^{12/} Específicamente, corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos, con la finalidad de que se proceda a la imposición de sanciones.

^{13/} OCDE, 2011, *Asset Declarations for Public Officials, A Tool to Prevent Corruption*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Alcance:

La investigación se circunscribe al SDJP del Poder Ejecutivo; sin embargo, en el análisis de los sistemas de los poderes Legislativo y Judicial se podría utilizar el mismo enfoque.

Por otra parte, se presentan dos estudios de caso con base en la metodología desarrollada; sin embargo, dicha metodología puede aplicarse a cualquiera de las 22 EFS miembros plenos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

5. Desarrollo de los conceptos y la metodología para la fiscalización del SDJP

5.1. Fiscalización directa e indirecta del SDJP

La participación de las EFS en la revisión de los SDJP puede ser de dos tipos, lo anterior, de acuerdo con el marco jurídico que las regula:

- **Directa:** es la fiscalización que realiza la EFS, con base en su mandato jurídico, para verificar que las declaraciones juradas patrimoniales de los servidores públicos se elaboraron con apego a los hechos, cumplieron con los requisitos establecidos en la ley y se entregaron en el tiempo prescrito.
En caso de identificar incumplimientos, en este tipo de fiscalización el marco jurídico le permite a la EFS imponer sanciones administrativas o notificar los incumplimientos a los tribunales de justicia para que éstos impongan sanciones penales.
- **Indirecta:** es la fiscalización que realiza la EFS, con base en su mandato jurídico, para constatar que la secretaría o ministerio del Poder Ejecutivo responsable de revisar las declaraciones juradas patrimoniales verificó que éstas se elaboraron con apego a los hechos, cumplieron con los requisitos establecidos en la ley y se entregaron en el tiempo prescrito; impuso sanciones administrativas por incumplimientos en su presentación, o notificó los incumplimientos al ministerio público para que éste imponga sanciones penales.

Cabe señalar que antes de proceder a aplicar la metodología que se desarrolla a continuación, es necesario identificar el tipo de fiscalización que la EFS, que es objeto de nuestro interés, realiza.

5.2. Metodología para la fiscalización del SDJP

Esta metodología se integra por una serie de etapas para el diseño de la fiscalización, directa o indirecta, del SDJP. Se divide en dos tipos:

a) Etapas para el diseño de la fiscalización directa

Identificar cómo se denominan a las “declaraciones juradas patrimoniales” en el país que será objeto de estudio.

Conocer cuáles son las atribuciones de la EFS para la fiscalización directa de las declaraciones juradas patrimoniales.

Analizar el marco jurídico que regula la obligación de los servidores públicos del Poder Ejecutivo de elaborar y presentar sus declaraciones juradas patrimoniales.

Lo anterior, con la finalidad de identificar:

Los sujetos obligados.

Las ocasiones para presentar las declaraciones.

El contenido de las declaraciones.

Los plazos para la entrega de las declaraciones.

Conocer el universo de secretarías, ministerios, dependencias o entidades del Poder Ejecutivo susceptibles de ser auditadas en materia de declaraciones juradas patrimoniales.

Determinar el objetivo de la auditoría.

Determinar el alcance de la auditoría: si se auditarán las declaraciones juradas patrimoniales de una o varias secretarías, ministerios, dependencias o entidades del Poder Ejecutivo.

Con base en lo anterior y dada la cantidad de declaraciones juradas patrimoniales por auditar, seleccionar el tipo de muestreo estadístico a utilizar para la auditoría (aleatorio simple o estratificado), y diseñar la muestra que se aplicará.

Al respecto, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se debe evitar la verificación de una cantidad excesivamente grande de declaraciones, ya que esto involucra el riesgo de altos costos de implementación contra hallazgos relevantes relativamente pequeños.

Para el diseño de una muestra representativa, se recomienda la Norma Profesional para Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 1530 “Muestreo de Auditoría”, la cual se utiliza cuando el auditor ha decidido recurrir al muestreo, a fin de aplicar sus procedimientos de auditoría. Esta norma se refiere al muestreo estadístico y no estadístico; la selección de la muestra de auditoría; las pruebas de controles y detalles, y la evaluación de los resultados de la muestra.

Elaborar los procedimientos que se aplicarán en la auditoría, con base en los criterios siguientes:

Totalidad: que se entregaron todas las declaraciones que forman parte de la muestra.

Oportunidad: que las declaraciones se entregaron en el plazo prescrito.

Completitud: que el contenido de las declaraciones está completo.

Veracidad: que las declaraciones se elaboraron con base en los ingresos, activos, inversiones y pasivos reales de los servidores públicos. Para ello, la EFS podría solicitar al servidor público la documentación soporte que acredite su situación patrimonial en caso de identificar variaciones significativas e injustificadas; asimismo, podría compulsar la información con terceros.

Anterioridad: comparar la información reportada en las declaraciones contra las declaraciones que se presentaron anteriormente, a fin de identificar variaciones significativas e injustificadas que podrían ser indicios de actos de corrupción.

Analizar el marco jurídico que regula las sanciones administrativas y penales de los servidores públicos que no presentan su declaración, no presentan su declaración dentro de los plazos prescritos, no presentan una declaración completa o presentan una declaración con información falsa. Lo anterior, con la finalidad de identificar:

Las sanciones administrativas que la EFS debe imponer.

Los incumplimientos que la EFS debe notificar a los tribunales de justicia para que sean sancionados penalmente.

b) Etapas para el diseño de la fiscalización indirecta

Identificar cómo se denominan a las “declaraciones juradas patrimoniales” en el país que será objeto de estudio.

Conocer cuáles son las atribuciones de la EFS para la fiscalización indirecta de las declaraciones juradas patrimoniales.

Ubicar al ministerio o secretaría responsable de revisar la elaboración y presentación de las declaraciones juradas patrimoniales de los servidores públicos del Poder Ejecutivo. Asimismo, identificar cuáles son sus atribuciones sobre la revisión de las declaraciones juradas patrimoniales.

Analizar el marco jurídico que regula la obligación de los servidores públicos de elaborar y presentar sus declaraciones juradas patrimoniales, con el propósito de conocer los aspectos en los que se debió enfocar la revisión del ministerio o secretaría (los sujetos obligados, las ocasiones para presentar las declaraciones, el contenido de éstas y los plazos para su entrega).

Determinar el objetivo de la auditoría.

Elaborar los procedimientos que se aplicarán en la auditoría a fin de verificar que la secretaría o ministerio:

Diseñó una muestra para revisar las declaraciones juradas patrimoniales y si ésta fue adecuada. Lo anterior, con base en la ISSAI 1530.

Revisó las declaraciones patrimoniales de acuerdo con los criterios de totalidad, oportunidad, completitud, veracidad y anterioridad.

Impuso sanciones administrativas por incumplimientos en la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales y notificó al ministerio público incumplimientos que deben ser sancionados penalmente, con la finalidad de que éste proceda a su investigación y persecución.

6. Desarrollo de la investigación

Con base la metodología descrita anteriormente, se presentan dos estudios de caso sobre el diseño de la fiscalización, directa e indirecta, del SDJP.

6.1. Estudio de caso: fiscalización directa de la Contraloría General de la República de Nicaragua (CGR)

ELEMENTO DE LA METODOLOGÍA:	ESTUDIO DE CASO:
Aspectos relacionados con la elaboración y presentación de las declaraciones	
Denominación de las declaraciones juradas patrimoniales	"Declaraciones patrimoniales".
Entidad Fiscalizadora Superior	Contraloría General de la República de Nicaragua / Dirección de probidad.
Atribuciones de la EFS para la fiscalización directa de las declaraciones juradas patrimoniales	En el artículo 9, numeral 23, de la Ley Orgánica de la CGR se establece que la contraloría tiene la atribución de aplicar la Ley núm. 438 "Ley de Probidad de los Servidores Públicos". En el artículo 24 de la Ley núm. 438 se dispone que los servidores públicos deben presentar su declaración patrimonial ante la CGR. En el artículo 27 de esta ley, relativo al control de la declaración patrimonial, se precisa que la CGR puede efectuar los controles necesarios y solicitar al declarante las explicaciones y aclaraciones que considere pertinentes.
Marco jurídico que regula la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial	En el artículo 7 de la Ley núm. 438 se establece que los servidores públicos están obligados a presentar su declaración patrimonial y cualquier aclaración que de la misma solicite la CGR.
Sujetos obligados	En el artículo 20 de la Ley núm. 438 se dispone que todo servidor público del Estado debe rendir cuenta sobre sus bienes. En particular, establece 28 categorías de servidores públicos, que van desde el presidente de la república hasta aquellos servidores que tengan a su cargo la administración de un patrimonio público o la recepción, control o fiscalización de los ingresos públicos.
Ocasiones para presentar las declaraciones	En el artículo 20 de la Ley núm. 438 se especifica que las declaraciones deben presentarse antes de asumir el cargo y después de entregarlo.
Contenido de las declaraciones	En el artículo 21 de la Ley núm. 438 se indica que, en la declaración patrimonial, el servidor público debe detallar los bienes que integran su patrimonio personal, activo y pasivo; el de su cónyuge, acompañante en unión de hecho estable e hijos que estén bajo su responsabilidad conforme a la ley. Estos activos y pasivos deberán presentarse en forma clara y detallada, determinando el valor estimado de cada uno de ellos. Asimismo, en este artículo se especifican 10 aspectos que se deben reportar en la declaración, que van desde los derechos sobre los bienes muebles hasta la declaración del servidor público de que no existe inhabilidad que lo afecte.
Plazos para la entrega de las declaraciones	En la Ley núm. 438 no se especifican los plazos para la entrega de las declaraciones.
Aspectos relacionados con la revisión de las declaraciones	
Universo de secretarías, ministerios, dependencias o entidades del Poder Ejecutivo susceptibles de ser auditadas en materia de declaraciones juradas patrimoniales	Con la investigación, se identificó lo siguiente: Ministerios: Ministerio de Gobernación; Ministerio de Fomento, Industria y Comercio; Ministerio de Salud; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Transporte e Infraestructura; Ministerio de Defensa; Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales; Ministerio de Energía y Minas, y Procuraduría General de la República. Institutos: Instituto Nicaragüense de Turismo; Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria; Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos; Instituto Nicaragüense de Energía; Instituto Nicaragüense de Cultura; Instituto de la Vivienda Urbana, e Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales. Empresas públicas: Empresa Portuaria Nacional y Empresa Administradora del Aeropuerto. Comisiones: Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

ELEMENTO DE LA METODOLOGÍA:	ESTUDIO DE CASO:
Diseño de la muestra	<p>Al ser una auditoría piloto, se considera conveniente auditar sólo un ministerio, instituto, empresa pública o comisión, por lo que se seleccionó al Ministerio de Salud.</p> <p>Para el diseño de la muestra se utilizó el número total de servidores públicos de este ministerio en 2006 (23,255 servidores), reportado en el documento “Cifras Estadísticas sobre Servidores Públicos” elaborado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) de Costa Rica. Lo anterior, debido a que no fue posible acceder a información actualizada.</p> <p>El tipo de muestreo fue aleatorio simple, se determinó una muestra de 378 servidores con base en los elementos siguientes:</p> <p>Población: 23,255 servidores Nivel de significancia: 5% Nivel de confianza: 95% Probabilidad de que un servidor presente incumplimientos sobre la declaración patrimonial: 50% Margen de error: 5%</p>
Objetivo de la auditoría	<p>Verificar que la muestra de declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del Ministerio de Salud cumplió con los requisitos establecidos en la Ley núm. 438 y se elaboró con apego a los hechos. En caso de identificar incumplimientos, imponer sanciones administrativas o notificar los incumplimientos a los Tribunales de Justicia para que éstos impongan sanciones penales.</p>
Alcance de la auditoría	<p>La auditoría se enfocará en la revisión de las declaraciones de los 378 servidores públicos del Ministerio de Salud que forman parte de la muestra.</p>
Procedimientos de auditoría	
Totalidad	<p>Constatar que se entregaron todas las declaraciones que forman parte de la muestra de servidores públicos.</p>
Oportunidad	<p>No aplicable.</p>
Complejidad	<p>Comprobar que el contenido de las declaraciones que forman parte de la muestra cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 21 de la Ley núm. 438.</p>
Anterioridad	<p>Comparar la información reportada en las declaraciones de los servidores públicos que forman parte de la muestra, antes de asumir el cargo y después de entregarlo, en caso de que esto aplique.</p>
Veracidad	<p>En caso de identificar variaciones significativas e injustificadas en determinadas declaraciones, comprobar que éstas se elaboraron con base en los activos y pasivos reales.</p> <p>Al respecto, en el artículo 23 de la Ley núm. 438 se establece que, en su declaración patrimonial, el servidor público autoriza a la CGR para que esta pueda solicitar, ante las instancias correspondientes, la verificación de la información suministrada.</p>
Aspectos relacionados con la imposición de sanciones por incumplimientos en la presentación de las declaraciones	
Marco jurídico que regula las sanciones por incumplimientos en la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales	<p>En el artículo 12 de la Ley núm. 438 se dispone que son faltas inherentes a la probidad del servidor público:</p> <p>No presentar la declaración en tiempo y forma. Incluir en la declaración bienes, efectos, valores o pasivos inexistentes. Ocultar en las declaraciones patrimoniales subsiguientes, bienes que se hubieren incorporado a su patrimonio, al de su cónyuge o acompañante en unión de hecho estable y de los hijos sujetos a patria potestad.</p>
Sanciones administrativas	<p>De acuerdo con el artículo 14 de la Ley núm. 438, la responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo o las normas que regulan la conducta del servidor público en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Al respecto, en el artículo 13 se especifica que corresponde al Consejo Superior de la CGR, determinar las responsabilidades administrativas y ordenar su aplicación.</p>

ELEMENTO DE LA METODOLOGÍA:	ESTUDIO DE CASO:
Sanciones penales	De acuerdo con el artículo 14 de la Ley núm. 438, la presunción de responsabilidad penal ocurre cuando la acción u omisión en que incurre el funcionario público se encuentra tipificada en la ley penal. Cabe señalar que los actos tipificados como delitos en que incurren los servidores públicos en el ejercicio de su cargo, serán consignados como presunciones de responsabilidad penal y así deberá ser declarado por la CGR, debiendo enviar sus investigaciones a los Tribunales de Justicia.

6.2. Estudio de caso: fiscalización indirecta de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México

ELEMENTO DE LA METODOLOGÍA:	ESTUDIO DE CASO:
Aspectos relacionados con la elaboración y presentación de las declaraciones	
Denominación de las declaraciones juradas patrimoniales	"Declaraciones de situación patrimonial".
Entidad Fiscalizadora Superior	Auditoría Superior de la Federación.
Atribuciones de la EFS para la fiscalización indirecta de las declaraciones juradas patrimoniales	En el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la Cámara de Diputados tiene la facultad revisar la Cuenta Pública del año anterior. Adicionalmente, se dispone que la cámara realizará esta facultad por medio de la ASF. En el artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se precisa que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento.
Ministerio o secretaría del Poder Ejecutivo que tiene la responsabilidad de revisar las declaraciones juradas patrimoniales.	Secretaría de la Función Pública / Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
Atribuciones del ministerio o secretaría para la revisión de las declaraciones juradas patrimoniales	En el artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) se establece que la SFP llevará el seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos. Asimismo, en el artículo 41 de esta ley se dispone que la SFP podrá realizar investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.
Marco jurídico que regula la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial	En el artículo 8, fracción XV, de la LFRASP se indica que todo servidor público tiene la obligación de presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley.
Sujetos obligados	En el artículo 36 de la LFRASP se especifican los servidores públicos que deben presentar las declaraciones de situación patrimonial, los cuales van desde los diputados y senadores, hasta los servidores públicos desde nivel jefe de departamento u homologos a los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica.
Ocasiones para presentar las declaraciones	En el artículo 37 de la LFRASP se establece que las declaraciones deberán presentarse en las ocasiones siguientes: Ingreso al servicio público por primera vez. Reingreso al servicio público. Conclusión del encargo. Anualmente (se denominan declaraciones de modificación patrimonial).
Contenido de las declaraciones	En el artículo 39 de la LFRASP se precisa que, en las declaraciones inicial y de conclusión del encargo, se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición. En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En el caso de los bienes muebles, la SFP tiene la atribución de determinar el contenido de las declaraciones.

ELEMENTO DE LA METODOLOGÍA:	ESTUDIO DE CASO:
Plazos para la entrega de las declaraciones	<p>En el artículo 37 de la LFRASP se dispone que la declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los plazos que se presentan a continuación:</p> <p>La declaración inicial con motivo del ingreso al servicio público por primera vez, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión.</p> <p>La declaración inicial con motivo del reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión del último encargo.</p> <p>La declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión.</p> <p>La declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.</p>
Aspectos relacionados con la revisión de las declaraciones y la imposición de sanciones por incumplimientos en la presentación de las declaraciones	
Objetivo de la auditoría	Verificar que la SFP revisó que las declaraciones de situación patrimonial se elaboraron con apego a los hechos, cumplieron con los requisitos establecidos en la ley y se entregaron en el tiempo prescrito; impuso sanciones administrativas por incumplimientos en su presentación, o notificó los incumplimientos al ministerio público para que éste impusiera sanciones penales.
Alcance de la auditoría	El alcance de la auditoría se enfoca en fiscalizar las acciones realizadas por la SFP para revisar las declaraciones de situación patrimonial, imponer sanciones administrativas por incumplimientos en su presentación o notificar los incumplimientos al ministerio público.
Procedimientos de auditoría	
Diseño de la muestra	Constatar si la SFP diseñó una muestra para revisar las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, y si este muestreo fue adecuado. Lo anterior, tomando como referencia la ISSAI 1530 "Muestreo de Auditoría".
Revisión de las declaraciones	Comprobar que la SFP revisó las declaraciones de situación patrimonial de acuerdo con los criterios de totalidad, oportunidad, completitud, veracidad y anterioridad.
Imposición de sanciones	<p>Verificar que la SFP haya impuesto sanciones administrativas por incumplimientos en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o haya notificado al ministerio público los incumplimientos que deben ser sancionados penalmente.</p> <p>En cuanto a las sanciones administrativas, en el artículo 37 se establece que, si transcurrido los plazos establecidos no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de 15 a 30 días naturales.</p> <p>En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la SFP declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes.</p> <p>Respecto de la omisión sin causa justificada en la presentación de la declaración, se inhabilitará al infractor de seis meses a un año.</p> <p>Por otra parte, el servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, será destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la SFP formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.</p> <p>En relación con las sanciones penales, en el artículo 46 de la LFRASP se dispone que la SFP hará declaratoria al Ministerio Público cuando el servidor público sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste.</p>

7. Conclusiones y recomendaciones

Los conceptos y la metodología desarrollados en esta investigación son de utilidad para definir el rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la fiscalización de los Sistemas de Declaraciones Juradas Patrimoniales (SDJP) de América Latina y el Caribe, así como para diseñar la forma en que se puede realizar la fiscalización de estos sistemas, la cual comprende lo siguiente: la elaboración y entrega de las declaraciones; la revisión de éstas, y la imposición de sanciones por incumplimientos en su presentación.

En cuanto a los dos estudios sobre Nicaragua y México, resulta oportuno que las EFS de estos países apliquen los diseños propuestos debido a lo siguiente:

- En el caso de Nicaragua, el 9 de junio de 2015 el titular de la CGR señaló a la Asamblea Nacional que “Durante 2014, se recibieron 5,550 declaraciones patrimoniales de servidores públicos. La complejidad de las verificaciones, que incluye no sólo al declarante, sino a sus familiares, junto a la necesidad de solicitar informes a distintos registros públicos, que no siempre aportan la información en tiempo y forma, hace que este tema de suma importancia sea un deber pendiente”. ^{14/}
- En relación con México, hasta 2012 la declaración de situación patrimonial no había sido un instrumento efectivo para combatir la corrupción, ya que sólo los servidores públicos de mando medio y superior (el 19.5% del total de servidores al 2012) estaban obligados a presentarla, y la SFP había llevado el registro y análisis de dichas declaraciones sin efectuar en todos los casos el seguimiento de la evolución patrimonial. ^{15/}

Cabe señalar que esta investigación se enfocó en los elementos básicos de los SDJP (elaboración y entrega; revisión, e imposición de sanciones); sin embargo, existen otros aspectos que también son relevantes y susceptibles de ser fiscalizados, como son la publicidad de las declaraciones y los sistemas electrónicos empleados en su registro y control. Los elementos señalados anteriormente se constituyen en nuevas líneas de investigación.

^{14/} La Prensa, 2016, *Nicaragua: Paraíso de la Corrupción*, Nicaragua.

^{15/} ASF, 2012, *Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción*, Auditoría Superior de la Federación, México.

Por último, es recomendable que las 22 EFS miembros plenos de la OLACEFS analicen la conveniencia de utilizar los conceptos y la metodología propuestos en la fiscalización de sus SDJP.

8. Bibliografía y e-grafía

1. ASF, 2012, Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción, Auditoría Superior de la Federación, México.
2. ICAP, “Cifras Estadísticas sobre Servidores Públicos”, Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica.
3. INTOSAI, ISSAI 12: El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos -, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
4. La Prensa, 2016, Nicaragua: Paraíso de la Corrupción, Nicaragua.
5. OCDE, 2011, Asset Declarations for Public Officials, A Tool to Prevent Corruption, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
6. OCDE, Combate a la Corrupción, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
7. Revista Nacional de Administración, 2010, Bases Conceptuales de la Rendición de Cuentas y el Rol de las Entidades de Fiscalización Superior, Costa Rica.
8. Schedler Andreas, 2004, ¿Qué es la rendición de cuentas?, México.
9. ONU, 2014, Resolución núm. 69/228. Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Organización de las Naciones Unidas.

10. OPS, Sistemas: Concepto y Características, Organización Panamericana de la Salud.
11. SFP, Información relevante y aquella que responda a las preguntas hechas con mayor frecuencia por el público, ¿Qué es la declaración de situación patrimonial?, Secretaría de la Función Pública, México.
12. Transparency International, Anti-corruption Glossary.
13. UNAM, El Enfoque Sistémico para el Estudio de la Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
14. Universidad de Chile, Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas, Chile.