



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

T E S I S A

QUE PRESENTA

JOSUÉ ARROYO ORTIZ

MATRICULA: 205329401

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

ASESOR

DR. ALBERTOS ESCAMILLA CADENA

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, Abril, de 2017



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA - Unidad *Iztapalapa*
 DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
 DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)

(a) Josué Arroyo Ortiz

matricula(s) 205329401 con el título de

Análisis del Sistema Nacional Antisecuestro

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesis o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Dr. Laura del Alizal Acosta

Lector

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Fecha 24/04/2017 Trámite 17-I No. Registro de Tesis: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Paz, Col. Vicentina, 06060, México, D. F., Tels.: 5664-6000 y 5664-6005, Tel. y Fax: (01-55) 5664-4700



Avance de Tesina (Trabajo Terminal)

A: Tema del Trabajo N° Registro (Coord.): _____

Título: Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción

B: Alumno (s)

Nombre: Josué Ariaga Ortiz
Matrícula: 205329401
Nombre: _____
Matrícula: _____

C: Evaluación

Calificación: HB (Muy bien)
Comentarios:
El trabajo es una investigación basada en fuentes originales, lo cual le da valor a un análisis de un tema de actualidad, que se apoya en documentos históricos, convenios tradicionales firmados por México, al seguimiento de los debates en el Congreso.

Seminario de Investigación: I II III Trimestre lectivo: 17 - I
Profesor (a): Laura del Alizal Ariaga
Firma: [Firma]
Departamento/Institución (Asesor Externo): _____

Este formato deberá ser entregado en la Coordinación de Ciencia Política al final del trimestre lectivo, al momento de asentar la calificación. Se aplica a todo alumno inscrito en el seminario respectivo.

NDICE

	pág.
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I	
El problema epistemológico de la palabra corrupción y la complejidad de su definición.	4
La conceptualización del fenómeno de la corrupción.....	6
La Taxonomía de la Corrupción una herramienta para abordar la perspectiva de enfoques en el análisis de la corrupción.....	9
CAPITULO II	
Breve lectura histórica de hechos, suceso, fuentes, antecedentes de corrupción en México.....	15
Obligaciones internacionales de México en el combate a la corrupción.....	25
CAPITULO III	
Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción.....	32
Breve recorrido legislativo para la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción. Iniciativas presentadas en materia de combate a la corrupción en la LXII Legislatura.....	35
El proceso legislativo de aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción.....	39
La estructura y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.....	44
CONCLUSION.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	50

INTRODUCCIÓN

El estudio del fenómeno de la corrupción ha cobrado importancia tanto para los organismos internacionales como para los gobiernos, debido a que es un fenómeno con grandes repercusiones políticas, económicas y sociales que en un caso grave, llega como señala Hellman y Kaufmann (2001,31) a la captura del Estado, una forma de corrupción a gran escala.

Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes y los pocos o muchos intentos para reducirlos han sido un fracaso. En el 2014 México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional (Transparencia Internacional 2014,3) Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127, de uno de los países más corruptos (The World Back, 2013) De igual manera si analizamos el índice de percepción de la corrupción en los países que conforman el G20, México se ubica entre los países más corruptos.

Incluso en América Latina, las comparaciones entre países evidencian el retraso mexicano en materia de combate contra la corrupción. Al comparar con países latinoamericanos con un Producto Interno Bruto per cápita similar, México está de nueva cuenta en los últimos lugares, tan solo por arriba de Argentina y Venezuela. Pero quizá el dato más preocupante sea el de la evolución de México dentro del ranking mundial del Índice de Percepción de la Corrupción. Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos similares subieron lugares en el ranking al ser percibidos como menos corruptos, México no sólo retrocedió, sino que cayó drásticamente al pasar del lugar 72 al 103 en 6 años del 2009 al 2014

Los estudios sobre la corrupción en México cada vez más se han multiplicado en las diferentes esferas de la actividad económica, política, social y cultural. Para fines del siguiente trabajo se abordará el estudio del fenómeno de la corrupción a partir de una propuesta del autor de este trabajo de la que llamó una taxonomía de la corrupción, una propuesta de clasificación mínima de los principales enfoques con

el objetivo de analizar el fenómeno de manera integral y no de manera fragmentada como se ha abordado hasta ahora. De hecho el Sistema Nacional Anticorrupción fue diseñado con una visión integral.

Los métodos a utilizar en este trabajo son el método deductivo para analizar el problema epistemológico de la corrupción y el método histórico para abordar la corrupción y su combate a través de la historia de México.

El siguiente trabajo se divide en tres capítulos. El primero analiza el problema epistemológico de la palabra corrupción y la complejidad de su definición. La conceptualización del fenómeno de la corrupción a través de la amplia gama de bibliografía especializada en la corrupción, concluye el mismo con la taxonomía de la corrupción una herramienta para abordar la perspectiva de enfoques en el análisis de la corrupción.

El segundo capítulo presenta una breve lectura de antecedentes históricos de la corrupción el México y su combate. Así como las obligaciones internacionales que tienen México en el combate a la corrupción contraídas por medio de la firma de convenciones internacionales (OCDE, OEA, ONU).

El capítulo tercero realiza un análisis al Sistema Nacional Anticorrupción inicia abordando los antecedentes inmediatos ubicados en el sexenio del Presidente Felipe Calderón, para luego pasar al análisis de las propuestas vertidas por los principales partidos políticos en el transcurso del proceso legislativo, su debate y su aprobación para terminar con un breve análisis de su estructura y funcionamiento.

Por último quisiera agradecer a la Dra. Laura del Alizal Arriaga quien tuvo la paciencia, para esperar mi trabajo mostrando atención en todo momento al desarrollo del mismo.

Capítulo I

El problema epistemológico de la palabra corrupción y la complejidad de su definición

Nuestra palabra corrupción se deriva de la palabra latina *corruptio,-ōnis* (Real Academia Española 2016) que pasa a la lengua española como corrupción y corromper.

Corrupción significa:

“la transformación de un estado natural, de una cosa o sustancia, esencialmente por putrefacción o descomposición. Califica al carácter degradado, infestado del mal, depravado, pervertido, malicioso o maligno. En las organizaciones, especialmente en las públicas, practicas consistentes en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. (Real Academia Española 2016)

Corromper significa:

“alterar y trastocar la forma de algo; echar a perder, depravar, dañar, pudrir. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a alguien. Estragar, viciar. Corromper las costumbres, el habla, la literatura. Incomodar, fastidiar, irritar, oler mal”. (Real Academia Española 2016)

Ante los significados en español, la palabra corrupción puede entenderse como: corrupción sustantivo y corromper como verbo; corrupción como sustantivo designa o identifica. Corromper como verbo es un acto, actitudes, acciones, un estado. (González 2005: 48,49)

Si bien se conoce el origen etimológico de la palabra corrupción al pasar al español con significados diferentes, presenta una complicación para formar una definición amplia consensual y válida.

Acotar la palabra a un solo significado de origen es erróneo a un más sería una irresponsabilidad tratar de encasillarlo ya que solo reflejaría alguna de sus caras. Este problema inicial es contemplado también tanto en la filosofía, la ciencia política, la sociología, la psicología, el derecho, la economía a la hora de construir el concepto de corrupción algunas veces complementarias entre disciplinas otras veces antagónica la polémica no termina ahí. De hecho la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción celebrada en Mérida, Yucatán, México en 2013 concluye que no era posible definir la corrupción (UNOCD 2004), pues era un concepto fluido que significaba diferentes cosas de acuerdo al lugar y a las persona.

Arjona Trujillo (2002, 4) señala que *“el significado del término corrupción no ha sido siempre el mismo. Se trata de un concepto que está revestido de cierta ambigüedad, ya que aquello que una sociedad llama corrupto depende de su legislación, sus códigos morales y éticas, su sistema político y las ideas que se han formado históricamente en torno a lo público”*.

González Llaca (2005, 50) también en esa dirección señala que *“la corrupción tiene un referente esencialmente histórico y cultural, lo que significa que la noción de corrupción cambia de acuerdo al lugar, al tiempo y a la sociedad”*. Es un fenómeno universal con manifestaciones particulares de cada época y en cada nación. Ante la dificultad de definir la corrupción. Se abordara su estudio a través de su concepto

La conceptualización del fenómeno de la corrupción

Las diferentes disciplinas que abordan el fenómeno de la corrupción han generado una diversidad en conceptos que pueden ser clasificadas a partir de sus similitudes entre ellas.

Aquí las abordaremos en cuatro grandes grupos conceptualizaciones la primera conceptualización aborda la corrupción como el uso ilegítimo del poder público para el beneficio personal, un concepto que tiene gran consenso, aquí la corrupción se sitúa entre dos polaridades, una publica que se refiere a un espacio político de intereses destinado al bien público y otras privadas asociadas a los intereses particulares.

La interacción entre esos dos espacios, en donde el interés público se emplea en beneficio del privado es lo que justamente se denomina corrupción. El Banco Mundial siguiendo esta lógica espacial, la corrupción se realiza en el marco de la separación de lo público y privado (The World Bank 2000) es decir, el interés que predomina en la gestión administrativa de los funcionarios no es el interés público expresado en el servicio a la sociedad, sino todo lo contrario, el beneficio de la función pública para fines privados.

El interés público está presente cuando el Estado se asume como garante del interés general en las medidas que su referente es la ciudadanía, esto es, el conjunto de individuos libres y formalmente iguales, de cuyo consentimiento activo o pasivo el Estado deriva de libres y formalmente iguales, cuyo consentimiento activo pasivo se deriva su legitimidad.

Las contradicciones de este concepto que presenta es que la corrupción no es un fenómeno exclusivo de la esfera pública. Susan Rose-Ackerman (1996:143) considera, que la corrupción surge en los puntos de contacto entre el sector público y el sector privado; es decir no solo en la esfera pública.

La segunda conceptualización parte de la violación a la norma; según esta, un acto político administrativo debe considerarse corrupto si viola el reglamento específicamente promulgado para impedir delitos. Según Bobbio (1984, 143) apunta que la corrupción es un fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos establecidos por el sistema con el fin de favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.

La corrupción es un comportamiento ilegal que contradice a los marcos normativos de aquella persona que ocupa un papel en la estructura estatal.

Se puede ubicar el planteamiento de Valdés Ugalde (2000,197) para quien la corrupción es un fenómeno en el cual un funcionario público actúa de modo distinto a los modelos normativos del sistema.

Así para Bobbio (1984) y Valdés Ugalde (2000) la infracción a la norma es el criterio de mayor peso, define a la corrupción, pues donde no hay norma regulando las funciones públicas no puede haber corrupción en sentido estricto de la palabra.

La tercera conceptualización considera que la corrupción es una desviación del comportamiento de las obligaciones que rigen la función pública. En esta perspectiva se ubica Joseph Nye (1967, 417) para quien “la corrupción es una conducta desviada de las tareas formales del rol público, encaminado a intereses privados”.

Reisman (1979, 19) se coloca en esta misma línea, ya que para la corrupción “es una patología de las decisiones y de quienes deciden”. Carl Friedrich (1996), coincidiendo con Nye (1967) y Reisman (1979), señala que corrupción política es una conducta que contradice a las atribuciones políticas motivada por una recompensa.

Friedrich (1996, 74), en su concepción sobre la corrupción, otorga un mayor peso al aspecto moral, al calificarla como una “conducta irresponsable”, la cual daña los intereses públicos. Stephen Morris, por su lado, parte del supuesto que la corrupción es una forma de comportamiento político de la autoridad contrario a los valores que determina el Estado.

Desde la lógica de Stephen Morris (1992), la corrupción es una conducta política contraria a las normas establecidas. Esta definición destaca por igual los componentes normativos y conductuales. El aspecto normativo de la corrupción se centra en el criterio o reglas valorativas que determinan la correlación política, es decir los criterios utilizados para juzgar la legitimidad de un acto político. El aspecto conducta corresponde a acciones observables de quien representa el poder político.

Aunque es importante analizar a la corrupción como una conducta política opuesta a los estándares normativos, esta acepción presenta algunas limitaciones debido a que la corrupción no se origina por desviaciones individuales ni patológicas únicamente de quien ejerce el poder político, sino a condiciones mucho más complejas.

La concepción de la corrupción como intercambio social, esta se inscribe en un intercambio oculto en el que las transacciones puede ser diversa *naturaleza*, muchas veces no son necesariamente monetarias, ni materiales, sino también de competencia por ubicarse en el mercado político o social; por ejemplo, en transacciones donde el interés es de carácter social, la cual se traduce en una búsqueda por beneficios estatutarios, de jerarquía, la unidad entre los miembros de una camarilla o de control en las relaciones de poder político.

Arnold Heidenheimer (1978), al respecto, considera que en cada sociedad las reglas de la vida colectiva son transgredidas en diferentes grados y según los contextos, se suscitan diferentes respuestas sociales más o menos represivas. El estado de representaciones y construcciones sociales determinan los comportamientos censurables (frontera entre lo legal e ilegal), lo cual es decisivo para fijar la frontera de sanciones. En otras palabras, la corrupción esta tan completamente integrada a la cultura que ni siquiera se percibe el problema. En esta misma línea, Pandioleau (1982: 33) señala que la corrupción política establece un intercambio de favores no sólo económicos, sino también sociales, en los cuales las cláusulas de transacción no están establecidas con precisión.

Yves Meny (1992: 251)), por su parte, apunta en este sentido que la corrupción es una forma de intercambio social secreto por el cual los detentadores del poder político y administrativo manipulan los poderes de decisión e de influencia que ejercen en virtud de un mandato o una función. Sin embargo, Meny (1992) distingue la dificultad de ubicar a la corrupción dentro de los parámetros sociales y culturales de una determinada sociedad.

La Taxonomía de la Corrupción una herramienta para abordar la perspectiva de enfoques en el análisis de la corrupción

A partir de la segunda mitad del siglo XX hay un esfuerzo tanto de disciplinas, como de científicos sociales en abordar el fenómeno de la corrupción que se extiende hasta las primeras décadas del siglo XXI. En la actualidad encontramos una gran bibliografía y un avance en aspectos como la conceptualización, la categorización y análisis de la corrupción. Sin embargo lo anterior no implica que se tenga un consenso claro sobre una definición de la corrupción ni los tipos o variantes que pueda adoptar el fenómeno de manera universal y clara. Ante esta dificultad se ha tomado el camino *a priori*, a partir de tomar de un tipo del fenómeno ya existente para realizar nuevos estudios.

La taxonomía de la corrupción surge como una propuesta de clasificación mínima de los principales enfoques con el objetivo de analizar el fenómeno en su conjunto. Cabe aclarar y tener presente que no existe aún consenso alguno de clasificación ni mucho menos sobre cuántos tipos de corrupción existen y sus límites en cuanto, actores y manifestaciones. La taxonomía de la corrupción intenta ser una guía mínima que facilite el abordaje a la hora de iniciar un estudio del fenómeno de la corrupción, en sus diferentes enfoques, siempre limitada al tiempo de vigencia derivado del desarrollo de nuevas contribuciones.

El enfoque Ético-Moralista

Es por excelencia el primer enfoque en abordar el fenómeno de la corrupción. Si lo abordamos desde la moral, partiendo desde los clásicos (Bonete 2014) de la filosofía es vista como una crisis de los valores, virtudes, principios de una sociedad, que afecten el orden, las buenas costumbres, la paz. Si partimos de la ética (Bonete 2014) esta se enfoca en la interioridad del individuo con la intención de generar un cambio de actitud al inculcar valores. El enfoque centra su tarea en formular

prácticas, comportamientos, perfiles en el individuo que demeriten el fenómeno de la corrupción.

La crítica al análisis moralista radica en que este enfoque no problemática ni considera ningún incentivo estructural o institucional como factor de promoción de la corrupción; de hecho este análisis, no incorpora elementos ajenos a la crisis de los valores como fuentes potenciales de corrupción. Desde esta postura la crisis de la crisis de los valores debe ser enfrentada con acciones disuasivas de las conductas no deseadas, promoviendo la interiorización de valores como principios de rectitud, honradez y honestidad para orientarla para conductas de los individuos al deber ser.

El enfoque funcional

El denominado enfoque funcional de la corrupción fue ampliamente utilizado sobre todo en la segunda mitad del siglo XX (Schamis 2009). Este enfoque considera que la corrupción no sea un problema público, en contraste, se presenta como un factor de funcionalidad para el sistema económico y un instrumento de flexibilidad para los mercados, El soborno desde este enfoque, es entendido como un arreglo.

Una manera informal de pago de una falta que reduce los costos de acceso a los ciudadanos o bien un estímulo que favorece al servidor público con una recompensa de su bajo salario. Esta perspectiva se basa en la concepción de un sistema económico corrupto pero eficiente, donde los sobornadores pagan a los funcionarios por exenciones de costosas reglas evitables e innecesarias, que obstaculizan el mercado.

El enfoque legalista

De inicio introduce un análisis de carácter normativo Valdés Ugalde (2000), Carbonell Miguel (2003), Villoría (2006), Juárez Mejía (2008), estudia la corrupción como actos o conductas sancionables. Tiene la gran tarea de definir y determinar los actos o conductas a sancionar, fija las fronteras de legalidad e ilegalidad de los actos con precisión y claridad.

Algunas de las críticas al enfoque gira alrededor de la capacidad para definir los marcos legales que limitan las conductas, ya que denotan cuerpos normativos difusos a modo: limitados, inoperantes, contradictorios vacíos legales o lagunas a la hora de la interpretación y de la sanción. Otras críticas se basan en la vigencia de los actos percibidos contemplados en el cuerpo normativo de ahí el argumento de que aquello que una sociedad considera corrupto no corresponde necesariamente con lo que se contempla en sus cuerpos normativos.

El enfoque económico

Este enfoque parte del supuesto de que un agente comete un acto corrupto basado en la racionalidad de costo-beneficio, es decir cuando a su juicio, los beneficios de corromper superan los posibles riesgos (costos) derivados de este acto desarrolla un modelo llamado Principal-Agente-Cliente que describe la corrupción como un acto realizado por un agente económicos que traiciona los intereses del principal (institución) en busca de su propio beneficio o de un cliente (Johnson 1996)

El individuo es definido como un *homo economicus*, es decir: egoísta y racional (Mentón Robert 1957).Aquí el individuo es motivado por incentivos que lo lleva a actuar en una búsqueda de una maximización del beneficio individual(Van Klaveren1989) (Klitgaard 1988) que selecciona sus alternativas y toma decisiones sobre un Análisis-Costo-Beneficio entendida esta última como un acto de racionalidad económica.

Una de las críticas más contundentes del enfoque económico de la corrupción, va en función del homo economicus ya que llega a suponer que la corrupción es un fenómeno lógico de búsqueda de maximización de los beneficios personales.

El enfoque de la economía política.

Analiza los procesos de liberalización y privatización, concluye que tanto las políticas y programas de liberización, como las privatizaciones generan incentivos, beneficios, renta para la elite política gobernante en contubernio con un pequeño

grupo de negocios coludidos durante el tiempo que dure el proceso privatizador (Schamis 2009: 44-52).

Retoma el modelo principal-agente para explicar las relaciones de corrupción realizadas entre la elite política (plutocracia) y de las relaciones de corrupción (sobornos a gran escala) con agentes externos (mafias). Rose-Ackerman (2001, 166-173)

Realiza una importante contribución al análisis de la corrupción incorporando a este la noción de potenciales redes de corrupción que pueden, según su gravedad, capacidad de infiltración y poder para incidir en la toma de decisiones; derivar en la captura del estado, Esta aproximación al fenómeno, constata con la noción que la corrupción es un acto limitado al soborno de baja escala y limitativo a la esfera pública.

El enfoque de la modernidad

Desde este análisis, el desarrollo económico juega un papel muy importante para la proliferación de la corrupción; la denominada perspectiva de la modernidad vincula las altas cifras de corrupción; con las economías emergentes o en vías de desarrollo. Samuel Huntington (1968) se considera uno de los principales exponentes del enfoque desarrollista o moderno.

Este enfoque, en la actualidad, ha sido fuertemente cuestionado ante la evidencia que arroja algunos estudios de caso donde la corrupción y la variable económica pueden estar relacionadas en algunas experiencias concretas pero no necesariamente guarda una relación de determinación. La experiencia internacional arroja ejemplos de países en vías de desarrollo, calificados por las métricas de la corrupción como honestos y transparentes. Siguiendo a Arturo del Castillo que cita a J. Girling en su artículo sobre los fundamentos de la investigación empírica reciente de la corrupción, considera que esta no desaparece conforme los países se desarrollan y modernizan, sino que adquiere nuevas formas para manifestarse. (Del Castillo 2001, 375-402).

El enfoque sociocultural

La corrupción es entendida como una categoría de la cultura, un sistema de valores creencias, que aprovecha la contradicción, ambigüedad, la omisión y supresión de la sanción, ya sea moral o normativa, para ser aceptada y reproducida socialmente y en algunos casos valorada (Lomnitz 2000, 15)

Parte de un arraigamiento cultural de la corrupción en una sociedad o una proclividad cultural hacia la corrupción, de la existencia de individuos propensos a la corrupción que son concebidos como portadores de una determinada cultura. Estigmatizados socialmente pero tolerados al final (Pomer 2004)

El enfoque estructural

Es definido por Irma Sandoval (2016, 123) como *“una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía”*.

Propone un modelo alternativo a la fórmula de Klitgaard. El enfoque de la corrupción estructural (ECE) la corrupción es = abuso del poder + impunidad – participación ciudadana. (C= AP +I –PC) describe a la corrupción como una forma de dominación que surge desde la burocracia públicas, pero también de las burocracias vinculadas con las organizaciones semi-públicas, de mercado y las organizaciones privadas en el que predomina el abuso del poder y la impunidad desde las altas esferas del poder y una la exclusión social de participación

Considera que hay un doble fraude. Un fraude financiero-estructural y un fraude político-electoral. El primero operaría a favor del enriquecimiento de oligarquías y grupos económicos privilegiados, a través de defraudaciones fiscales, manipulaciones bancarias, fraudes inmobiliarios y continuos rescates financieros a costa del erario público. El segundo lo haría a favor del enquistamiento en el poder de los operadores burocráticos, tecnocráticos y judiciales de esas mismas oligarquías y élites financieras vía la compra y coacción del voto, los recurrentes

financiamientos ilícitos y criminales en los procesos electorales, el rebase de topes de campaña, las guerras sucias en los medios de comunicación y muchas otras formas de inequidad en las contiendas, para la continua defraudación de la voluntad popular.

La taxonomía de la corrupción permite comprender el fenómeno de la corrupción no sólo como problema de Estado, gobierno, de administración público, o como un problema agencia-burocrática, de abusos, de conducta desviada, comportamiento, prácticas. Si no también aparece en la esfera privada, en el mercado con grandes consecuencia, de hecho hay una interacción de redes criminales que pueden llevar a la captura del Estado; aún más, el fenómeno de la corrupción va más lejos al señalar grandes efectos culturales en las sociedades que lo padecen, lo toleran y lo reproducen.

CAPITULO II

Breve lectura histórica de hechos, sucesos, fuentes, antecedentes de corrupción en México

Desde la antigüedad las civilizaciones han enfrentado el problema de la corrupción. En el antiguo Egipto en el reinado de Ramsés IX se tiene constancia en una fuente

directa un monolito de piedra que contiene una inscripción un decreto jurídico sancionador que señala:

“... Se castigará con implacable rigor a los funcionarios que, abusando de su poder, roben cosecha o ganado de los campesinos bajo el pretexto de cobrar impuestos, el castigo consistía en cien bastonazos, si el involucrado fuera un juez que se hace cómplice de un recaudador de impuestos para compartir su rapiña, la pena será la muerte. Los jueces no deben dejar influir por nadie y no pueden aceptar pagos ni regalos de otras personas que el rey a cuyo servicio se deben. El delito más grave es del juez que se deja comprar. Su castigo será la muerte...” (Félix, Alonso Ródano 2009, 15)

La civilización persa presenta un complejo sistema de fiscalización en sus territorios llamadas Satrapías auditadas cada año y de haber encontrado indicios de delitos se castigaban a los Sátrapas, un Inspector Real visitaba y verificada la provincia. Continuando las civilizaciones griegas (en el caso específico de la Ciudad-Estado de Atenas) y la Civilización Romana contaban con códigos, constituciones y mecanismos para hacer frente a lo que hoy conocemos como corrupción (Noonan 1984)

En la Antigua China de la dinastía Ch'ing se encuentra una institución llamada Buró de Censura Imperial (Imperial Censorate) que tenía la función de vigilar al gobierno, a sus funcionarios y exhibir la incompetencia, ineficacia de función y actos de corrupción. Es sin duda una gran contribución como refiere John Ackerman e Irma Sandoval (2013, 7), al ser la civilización oriental la depositaria de los orígenes de la rendición de cuentas por parte del gobierno. Podemos entender que el fenómeno de la corrupción se presenta desde el inicio de historia de la humanidad en diferentes civilizaciones y de igual manera, en esos lugares se ha enfrentado el fenómeno con mecanismos que la combaten.

En el caso de México nos remonta a la época prehispánica; una fuente indirecta para abordar la corrupción en la civilización azteca es la lectura de Fray Bernardino

de Sahagún. En su *Historia General de las cosas de la Nueva España, Tomo II, Capítulo XIV DE LA MANERA DE LAS CASAS REALES*. Describe la sala encargada de juzgar y sancionar los actos de corrupción.

“...se llamaba tlacxitlan; quiere decir “sala de la judicatura”, donde residían el rey y los señores cónsules u oidores y principales nobles, oyentes de las cosas [...] y también allí juzgaban a los principales nobles o cónsules cuando caían en algún crimen (Sahagún 2000, 757)

Las penas ante actos de corrupción eran, siguiendo la descripción de Fray Bernardino de Sahagún

“... Condenábanlos a muerte o a destierro, o a ser trasquilados, o le hacían macegual, o le desterrada perpetuamente del palacio o echábanlos presos en una jaulas recias y grande (Sahagún 2000, 757)

En los pasajes de su obra Bernardino describe a Moctezuma como un tlatoani (gobernante) si bien de características autoritarias, recto en la aplicación de la sanción contra actos de corrupción así lo describe:

“...En el tiempos de Motecuzuma echaron preso muchos senadores o jueces en unas jaulas grandes, a cada uno por si, y después sentenciados a muerte porque dieron relación a Motecuzuma que estos jueces no hacían justicia derecha o justa, sino injustamente la hacían, y por eso fueron muertos...” (Sahagún 2000, 751)

Tras el proceso de invasión, ocupación, sometimiento, destrucción, despojo, saqueo, explotación, esclavitud y genocidio definido como Conquista, la corrupción es abordada con prácticas cotidianas, permitidas, sistémicas, estructurales debido a que fue realizada más que por la fuerza de un Estado por la participación de particulares o empresas, corporaciones (concesiones por la Corona de España) y una vez concluida se encargaron de la administración y gobierno de las provincias conquistadas, situación toleradas por la Corona de España al principio y limitadas

después ante el aprovechamiento de las riquezas, se constituyeron burocracias que fortalecerán a la Corona de España.

La distancia entre la Corona y la Nueva España dificulta el control burocrático y la fiscalización de la riqueza por tanto la corrupción pulula. La distribución de los altos cargos en manos de españoles genera una cleptocracia colonial, un nepotismo y padrinazgo. La venta, renta o concesión del cargo público ejecutada en la colonia conlleva a un enriquecimiento lícito e ilícito, a un patrimonialismo del cargo. La prohibición comercial impuesta por la Corona orilla al soborno de comerciantes navieros, compañías, a la piratería y contrabando de mercancías.

La Corona tardíamente fija mecanismos de control, las reformas borbónicas son el caso más ilustrativo y elemento que potencia a los corruptos a volcarse a la idea insurgente de independización. Algunos instrumentos de control que se instituyeron son el juicio de residencia, consistía en revisar la actuación del funcionario al momento de conclusión del cargo, la sanción consistía en multas, un caso simbólico aplicado a Hernán Cortés. La visita, una figura antigua que se basaba en auditar en cualquier momento de la gestión de un funcionario. La rendición de cuenta de los Oficiales Reales ante el Consejo de Indias o por los Tribunales de Cuenta, una figura que obligaba a los oficiales a presentar informe de las cuentas de las cajas reales.

Durante todo el siglo XIX la corrupción es entendida como el abuso del poder político; el debate gira en torno al diseño del instrumento jurídico acusatorio y sentenciador para combatirla. El problema es abordado desde un enfoque intra-institucional. Un problema exclusivo del Estado no contempla su relación con el exterior.

Iniciado el movimiento armado de Independencia se abre la caja de pandora expone los abusos de autoridad cometido contra la población de ahí la necesidad de delimitar y sancionar los abusos de autoridad de manera inicial.

La Constitución de Apatzingán decretada el 22 de octubre 1814 (Tena Ramírez) sanciona los abusos de autoridad a través de la figura del juicio de Residencia tanto

para funcionario público como para los legisladores, el juicio de residencia si bien fue un procedimiento colonial es recuperado para sancionar los abusos, las acusaciones serían formuladas ante el Supremo Congreso y si se encontraba indicios se remitía al Tribunal de Residencia instancia encargada del fallo definitivo y ejecutar la sanción o pena.

La Constitución de 1824 hace una gran contribución histórica, finca responsabilidades al Presidente del Ejecutivo en abusos, actos, delitos cometidos en el artículo 39. Se facultan al Poder Legislativo (ambas Cámara) para conocer en calidad de gran jurado sobre acusaciones al Presidente por delitos de traición, cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su cargo, o por impedir elecciones de presidente, senadores y diputados o al desempeño de sus funciones, de igual manera se aplicaba para el Vicepresidente, Gobernadores, individuos que de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios de despacho si se comprobada serían separado del cargo (facultad de la Cámara de representantes en erigirse como jurado acusatorio) separado es remitido al tribunal competente, contribución que duró poco ya que la Constitución Centralista de 1836¹ en el artículo 47 exime al Presidente de responsabilidades ante, durante y hasta un año después del ejercicio del cargo el (antecedente del fuero)

En la Constitución de 1857 se aborda en un capítulo (IV) por primera vez y estructurado en 6 artículos que van del 103 al 108 que lleva por título *De responsabilidades de los funcionarios públicos* esta exime también de responsabilidades al Presidente solo puede ser acusado de traición, violencia expresa a la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común) para Senadores, individuos de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de despacho quienes son responsables de delitos comunes, los Gobernadores lo son igualmente por la infracción por la Constitución y las leyes federales. Para iniciar juicio de procedencia (proceso acusatorio) ya sea en razón de delitos comunes o delitos oficiales es necesario la totalidad de votos del Congreso para proceder. En el caso de delitos comunes el Congreso en Gran Jurado declarararía si hay o no lugar

para proceder si da lugar el acusado es separado del cargo y dispuesto a un tribunal común, en el caso de delitos oficiales el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. No existía el indulto para delitos oficiales, las acusaciones se presentaran en el transcurso del cargo más un año después y en demandas de orden civil no hay fuero.

La figura del fuero como inmunidad o prerrogativa y los candados puestos (votación de mayoría de congreso) para iniciar juicio de procedencia, no demerita los abusos de poder al contrario marca la pauta de una impunidad que dotará tanto a la dictadura porfirista como al sistema del presidencialismo mexicano en gestación.

La dictadura porfirista que duro los últimos tres decenios del siglo XIX sepultó todo combate a la corrupción o avances derivado de la forma personal de gobernar, las responsabilidades de los actos de los funcionarios si bien nulificados cuando se entablaban eran de causa común menor o utilizadas como un instrumento persecutor dirigido a la oposición al régimen.

Entrando al siglo XX, una vez pasada la etapa de lucha armada, la Constitución de 1917 si bien en materia de responsabilidades de los servidores público no tiene grandes aportaciones sí introdujo cambios pequeños: el primero es la incorporación como sujetos obligado de responsabilidad al Procurador General de la República de igual manera a los Diputados de las Legislaciones Locales por violaciones a la Constitución y leyes federales, y a altos funcionarios de la Federación; estos últimos no gozarán de fuero constitucional por cometer tanto delitos oficiales, como delitos comunes en el desempeño de sus funciones.

Con respecto al juicio de procedencia a la Cámara de Diputados se le faculta como Gran jurado acusatorio en delitos comunes y la Cámara de Senadores se erigirá en Gran Jurado para los delitos que tengan que ver con delitos oficiales incluyendo los delitos oficiales que cometiera el Presidente.

La Constitución de 1917 no soluciona las contradicciones de sus predecesoras, que confundían el procedimiento de desafuero o juicio de procedencia, por la comisión de delitos comunes por funcionarios que gozaban de la figura de fuero, con los

delitos o faltas oficiales y el procedimiento para sancionarlos, al cual además se le confundían con el juicio político que no existía en nuestro esquema. Además había una omisión respecto a las autoridades locales, tanto en relación a fuero, como en relación a las posibles violaciones constitucionales, en que pudiera incurrir; solo se contenían su posible responsabilidad, pero no se establecía procedimiento y sanción.

En el último tercio del siglo XX, a la llegada Miguel de la Madrid a la presidencia, enfrenta una crisis presupuestal y financiera. Los desórdenes presupuestales del gobierno anterior, así como niveles nunca vistos de la corrupción, tienen al gobierno en bancarrota. La deuda heredada por el gobierno saliente, tampoco tenía precedente. El gobierno que encabeza Miguel de la Madrid tendrá que negociar con potencias y organismos internacionales, nuevas condiciones y plazos aunque el pago es materialmente imposible si el dinero seguirá desvaneciéndose a través de los enormes agujeros presupuestales que implicaban el caos en el que se encontraba el aparato gubernamental y los altísimos niveles de corrupción.

Para presentar una nueva imagen, tanto al interior de país como del exterior, el titular del Ejecutivo inicia sendas reformas en materia de fiscalización de los recursos y en la responsabilidad de los servidores públicos (antes llamados funcionarios públicos) entre otras.

En materia de fiscalización en México nunca se trató de un tema central sí no complementario se trataba de un sistema de información, control y disciplina del gasto, que de un sistema de responsabilidad concreta de los servidores públicos. Así el 29 de diciembre de 1982 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dando origen a la Secretaría de la Contraloría de la Federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersa. Se crea un nuevo sistema de fiscalización con una gran área central encargada de la coordinación, normativa, emisora de criterios y control de órganos adscritos en las dependencias y entidades. En materia de responsabilidades de los servidores públicos se reforma

el Título IV de la Constitución y se de sustento constitucional a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982. El mérito de estas reformas consistía principalmente en la delimitación de los distintos tipos de responsabilidad en que podrían incurrir un servidor público, separando la responsabilidad política de la penal y civil, e introduce un nuevo tipo de responsabilidad de carácter administrativo así termina las grandes contradicciones que dificultaba proceder. En una visión integral que carecían las anteriores legislaciones se extiende la regulación de las responsabilidades a todos los servidores públicos, independientemente de su nivel jerárquico o posicional.

De manera partícula, queda en desuso hablar de funcionarios públicos, se hablara de servidores públicos, es decir, se define al sujeto obligado de responsabilidad; de igual manera queda en desuso los delitos oficiales, se hablará de delitos en perjuicio de interés públicos terminando la confusión entre delitos comunes de los oficiosos. En síntesis se delimita con precisión qué delitos a que sujetos y con qué procedimientos se combatirá, los actos de corrupción de los servidores públicos.

Al arribo de la alternancia política en el poder, que pone fin un partido que había gobernado 72 años de manera interrumpida, las expectativas eran grandes para tratar de acotar la corrupción; a la par surge un movimiento que tiene dos vertientes: la rendición de cuentas y la transparencia, instrumentos complementarios que acotan la corrupción. Así pues a la reforma de 1982 se le suma una serie de reformas que dan vida a tres instituciones pilares en el combate a la corrupción y que serán piezas fundamentales en el Sistema Nacional Anticorrupción la primera en fue la Fiscalía Superior de la Federación que tiene como facultad la fiscalización de los ingresos y egresos; el manejo, la custodia, y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos y federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se detienen y que se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada y los transferidos fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados o cualquier otra figura jurídica.

La segunda institución es el Instituto de Acceso a la Información órgano garante del acceso a la información pública y de la protección de datos personales; además tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos que establezca la ley, solo en caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a

propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento puede ser objetado por el Presidente de la República, en caso de lo anterior la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta y será avalada con la votación de tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

La tercera institución es la Secretaría de la Función Pública, es la dependencia encargada de conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidades. También conocen de las faltas administrativas los órganos de control interno de las dependencias y los titulares de éstas, de acuerdo a los reglamentos interiores o leyes orgánicas correspondientes.

Obligaciones internacionales de México en el combate a la corrupción

México ha participado de manera activa en las tres principales convenciones anticorrupción. Con la forma y ratificación de estos instrumentos internacionales se han generado diversos compromisos en materia de combate a la corrupción:

OEA

- Convención Interamericana Contra la Corrupción, firmada por México el 26 de marzo de 1996 y ratificada por el Senado de la República el 2 de Junio de 1997.

OCDE

- Convención para Combatir el Cohecho de los Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Firmada por México el 21 de noviembre de 1997 y ratificada por la Cámara de Senadores el 27 de mayo de 1999.(OCDE 2012)

ONU

- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción firmada por México el 9 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado de la República el 29 de abril del 2004. (UNODC 2004)

La adhesión de México a estos sistemas implica dos cosas.

Primero, el reconocimiento por parte de nuestro país de que se trata de un fenómeno global, no exclusivo de México. Así, no se trata de un problema derivado de nuestra cultura, historia o forma de vida, sino de un problema que enfrenta cualquier institución humana compleja. Por esto, no es necesario inventar nuevos modelos autóctonos, ni respuestas especiales. El fenómeno de la corrupción ha sido ampliamente estudiado, profundamente discutido, y esas discusiones han generado instrumentos internacionales.

Segundo, implica que México tiene obligaciones internacionales concretas en torno al combate a la corrupción. Cumplirlas o no, tiene implicaciones concretas.

México puede ser visto por la comunidad internacional como un país que cree en el Estado Democrático de Derecho, y lo protege. Esta imagen promueve la confianza de otros Estados respecto a México y genera incentivos para la cooperación, la inversión y el establecimiento de relaciones sólidas a largo plazo. Cuando hay incumplimiento de las obligaciones internacionales en el combate a la corrupción se genera desconfianza y está retrae la cooperación de otros Estados con el nuestro, inhibe la inversión y hace complicado el establecimiento de las relaciones sólidas y de largo plazo.

A continuación se hace una descripción de las obligaciones más importantes derivadas de estos instrumentos jurídicos internacionales.

- Medidas preventivas:

Tanto la Convención de la Organización de los Estados (OEA), como la de Naciones Unidas (NU) hacen énfasis en las medidas preventivas, colocándolas

en la primera parte del instrumento, que al ratificar, se convirtieron en obligaciones de derecho internacional para México.

El artículo III de la Convención de la OEA establece la obligación de considerar una serie de medidas, normas, sistemas, mecanismos e instituciones para la efectiva prevención de la corrupción. Por su parte, el artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas, con mayor énfasis y autoridad, instruye el establecimientos de políticas y prácticas efectivas de prevención dela corrupción y en su artículo 6 ordena el establecimiento de un órgano encargado de la prevención, que sea autónomo y eficaz, en la aplicación de las políticas de prevención y sanción.

El articulo VI de la Convención de la OEA, establece un breve catálogo de los actos más comunes (soborno, cohecho, malversación o peculado, enriquecimiento ilícito) que deben ser considerados como actos de corrupción, se trata de las hipótesis básicas que toda legislación de la región americana debería de considerar como sancionables por su parte, el artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas hace mención especial a dos temas que han surgido en el mundo como las de mayores preocupaciones en los sistemas de combate a la corrupción: las compras gubernamentales y el manejo dela hacienda pública. Se trata de un artículo muy completo que genera una cantidad importante de obligaciones para los países parte de la Convención, en estas materias.

En el caso de los sistemas de contratación pública se hace un especial énfasis en el establecimiento de criterios que promuevan la apertura de la información y su disponibilidad, la justicia y equidad en el establecimiento de criterios de selección y aplicación de criterios objetivos y claros para la adjudicación, En el mayor de los casos del manejo de la hacienda pública, destaca la obligación de establecer criterios de transparencia y difusión amplia de la información y la obligación concreta de rendir cuentas del manejo de los recursos.

El artículo 10 de la Convención de Naciones Unidas resalta la importancia de una de las medidas de prevención más importantes: el acceso a la información

pública; no es sólo una obligación del Estado transparentar el uso de los recursos públicos sino una medida eficaz para prevenir la corrupción, de control del público hacia su gobierno. De la mano va el artículo 13 de la Convención de Naciones Unidas hace un reconocimiento de la participación de la sociedad. No se trata de tener sólo una sociedad informada, sino además, de general los canales eficientes de participación en la generación de información y en la toma de decisiones.

- La Criminalización de los actos de corrupción

El artículo primero de la Convención de la OCDE establece la obligación de los Estados Parte de incorporar en sus legislación penal el delito específico (el delito de cohecho de Servidores Públicos Extranjeros) entre un servidor público extranjero y una persona del Estado Parte.

Por su parte, los artículos 15 al 25 de la Convención de las Naciones Unidas desarrollan las hipótesis básicas que deberán traducirse a los códigos penales de los Estados Parte, para castigar con todo el rigor del aparato jurídico, las acciones que encuadren en estas hipótesis.

Las hipótesis básicas de los delitos de corrupción que menciona la Convención de las Naciones Unidas de acuerdo a su aparición en los artículos son: Art 15. Soborno de funcionario público nacional. Art 16. Soborno de funcionario público extranjero y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas. Art 17. Malversación o peculado, apropiación indebida. Art 18. Tráfico de Influencia. Art. 19 Abuso de Funciones. Art 20. Enriquecimiento ilícito. Art 21. Soborno en el sector privado. Art 22 Malversación o peculado de bienes en el sector privado. Art 23. Blanqueo del producto del delito. Art 24. Encubrimiento. Art 25. Obstrucción de la justicia.

Dos artículos muy interesantes que se refieren al establecimiento de responsabilidad penal para las personas morales que cometan actos de

corrupción son tratados en el artículo primero de la Convención de la OCDE, y el 26 de la Convención de las Naciones Unidas, que instruyen a los países miembros a buscará la fórmula adecuada en sus respectivos órdenes jurídicos, para establecer consecuencias penales a las personas jurídicas que aparecen en actos de corrupción.

Es un concepto difícil de entender ya que el derecho penal es sólo aplicable a personas físicas no a personas morales; la imposibilidad de conocer el origen de la voluntad del acto en la persona moral, y en la imposibilidad de establecer penas de privación de la libertad aplicable a la persona moral. Sin embargo estos dos argumentos pierden eficacia cuando se establecen principios claros para determinar la voluntad a través de los actos externos de las personas morales, y al establecer penas destinadas a la privación de la libertad, aplicables a una persona moral. Se trata de una medida de absoluta necesidad para el combate a la corrupción. Las personas morales, como tal, pueden obtener beneficios concretos derivados de actos de corrupción realizados por personas que actúan en su nombre o representación.

Es muy importante no dejar impunes los actos concretos de las personas físicas que participaron en el acto, pero es también de vital importancia hacer responsable a la corporación que pueda recibir un beneficio concreto e ilegal, de los actos de quienes actúan en su nombre.

Otro artículo interesante de la Convención de las Naciones Unidas, es el que se refiere a la prescripción. Como se entiende que los actos de corrupción son siempre realizados en forma oculta, y el proceso de investigación puede ser complejo, no solo por la dificultad de obtener la prueba, si no por circunstancias de carácter político, se solicita un plazo mínimo de prescripción de este tipo de delitos; en este mismo sentido, el artículo 6 de la Convención de la OCDE pide que exista un plazo adecuado para la debida investigación y enjuiciamiento del delito. Un tema que aborda la Convención de las Naciones Unidas en sus artículos 32,33 es la adopción de medidas y normas efectivas para proteger a todas aquellas personas que denuncien actos de corrupción y de aquellos que

formen parte de los elementos de prueba como testigo, peritos, víctimas y la garantía de protección de los denunciantes.

En el artículo 36 de la Convención de las Naciones Unidas se establece la obligación de contar con un órgano especializado en la lucha contra la corrupción, que goce de independencia y esté libre de presiones indebidas, para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Debe contar con personal debidamente capacitado y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

Por último la Convención de la OEA así la Convención de las Naciones Unidas hace referencia al secreto bancario. En el artículo XVI de la Convención de la OEA se refiere a la imposibilidad de un Estado Parte de ampararse en el secreto bancario cuando otros Estados le soliciten información. En cambio, el artículo 40 de la Convención de las Naciones Unidas se refiere a la necesidad de eliminar el secreto bancario como obstáculo de las investigaciones de los actos de corrupción.

La Cooperación Internacional

La corrupción es reconocida como fenómeno de carácter internacional, tanto la conectividad mundial de los sistemas financieros, como la internacionalidad de los actores que se relacionan con el Estado, implican la imposibilidad de tratar este fenómeno como algo doméstico. El movimiento de recursos, públicos y privados, a través de fronteras, así como la multiplicidad de domicilios y patrimonios que puedan tener ciertas personas morales, genera la necesidad de contar con un sistema de cooperación internacional.

En el artículo 9º de la Convención de la OCDE, el artículo XIV de la Convención de la OEA establece una serie de principios generales, sobre la ayuda jurídica recíproca, y la cooperación en la investigación y juzgamiento en los actos de corrupción.

En cambio, en los artículos 43 y 46 de la Convención de las Naciones Unidas establece no sólo los principios generales de cooperación, sino una defienda reglas básicas sobre la asistencia en investigaciones, procesos y actuaciones judiciales:

1. Formas de asistencia
2. Requisitos
3. Procesos para establecerla
4. Limitaciones

Reglas sobre negativas a la asistencia:

- Recuperación de activos

La sanción de privación de la libertad o las sanciones administrativas no deben ser la última consecuencia derivada de los actos de corrupción, es de medular importancia la recuperación de los beneficios obtenidos ilegalmente. Se trata de un asunto complejo que requiere la capacidad y cooperación de los distintos niveles de autoridad nacionales e internacionales, así como la colaboración de los distintos actores de los sistemas financieros nacionales e internacionales.

Por su parte, los artículos 51 al 59 de la Convención de las Naciones Unidas establecen, las siguientes reglas para regular la recuperación de activos:

- 1) Reglas sobre la prevención y la detección del producto del delito.
- 2) Medidas concretas para la recuperación.
- 3) Mecanismos de recuperación de bienes a través de la cooperación internacional para fines de decomiso.
- 4) Reglas concretas sobre la restitución y la disposición de activos.
- 5) La recomendación para establecer una dependencia de inteligencia financiera.
- 6) La posibilidad para establecer acuerdos bilaterales y multilaterales.

En el artículo XV de la Convención de la OEA se establece, los principios básicos de la cooperación entre Estados Parte para la asistencia posible en la identificación, rastreo, la movilización, la confiscación y el decomiso de los bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos.

- Asistencia técnica e intercambios de información:

El artículo 60 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se refiere a uno de los elementos más importantes en el desarrollo de un sistema de combate a la corrupción: la debida capacitación y asistencia técnica. Se trata de un fenómeno multifacético y complicado que requiere de personas altamente capacitadas, en las áreas de prevención, investigación procesos de tipos jurisdiccionales y sanciones. El artículo sugiere una serie de temas sobre los que debería versar la capacitación, con el objetivo de establecer una serie de prioridades en la educación en torno a este fenómeno. En el artículo 61 por su parte, hace referencia a la necesidad de contar con estudios, bases de datos, estadísticas, experiencia analítica y tendencias, para tener una comprensión integral del problema.

El artículo 62 es interesante e innovador por que pide a los Estados Parte explorar otras formas de cooperación como la creación de capacidades, el aumento de la asistencia financiera y la asistencia técnica, así como la creación de sinergias entre Estados Parte.

CAPITULO III

Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción

Para iniciar el análisis del Sistema Nacional Anticorrupción, es preciso señalar el antecedente inmediato a las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación al combate a la corrupción así como otras relevantes para la administración pública.

El 15 de septiembre de 2009, en la gestión del Presidente Felipe Calderón, se presentó una reforma que, entre otras cosas, propuso lo siguiente:

- 1) La extinción de la Secretaria de la Función Pública para dar paso a una Contraloría General de la República que retome todas las funciones relacionadas al control interno, y en cuanto a la evaluación estas funciones se otorgarían a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
- 2) La extinción de la Secretaria de la Reforma Agraria; sus funciones serian retornados por la Secretaria de Desarrollo Social.
- 3) Eliminar la referencia de los Departamentos Administrativos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por ya no estar vigentes.

La propuesta anterior no se concretó fue rechazada por el Senado de la República con 44 votos a favor y 33 en contra; el órgano legislativo considero que no cumplía con los objetivos de austeridad y ahorro en el gasto público (CNN 2009)

Posteriormente, a finales del periodo de Felipe Calderón, el 15 de Noviembre de 2012, el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, presentó un Proyecto de Decreto por el que se reforma; adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como medida anticipada de lograr uno de los objetivos de campaña del presidente electo Enrique Peña Nieto y materializar la Comisión Nacional Anticorrupción.

Este proyecto enseguida fue turnado a la Comisión de Gobernación para análisis y elaboración del dictamen, el 20 de noviembre de 2012 se incluye a la Comisión de Seguridad Pública como dictaminadora , el dictamen de ambas comisiones fue aprobado el 21 de noviembre de 2012 y un día después el 22 de noviembre del mismo año se remitió a la Cámara de Senadores; el 11 de diciembre de 2012 (Contreras 2012) son avalados en lo general los cambios a la minuta que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Cámara de Diputados el 14 de Diciembre de 2012. El 2 de enero de 2013 se publicó esta reforma a la LOAPF en el Diario de la Federación.

Como resultado de la reforma anterior, la administración pública federal sufre las siguientes transformaciones:

- Se ratifica a la Oficina de la presidencia como parte de la Administración Pública Centralizada.
- Se elimina la Secretaria de Seguridad Pública, dotando de sus funciones a la Secretaría de Gobernación. Se prevé además la Constitución de un Consejo Nacional de Seguridad Pública presidido por la Secretaría de Gobernación.

Además de la implementación de un Sistema de Seguridad Pública Integrando a Estados y Municipios.

- Se fortalecen las atribuciones de la secretaría de Desarrollo Social, se eliminan además las funciones que no correspondan, sobre todo las

relacionadas con el desarrollo territorial, mismas que serán competencias de la nueva secretaría de Desarrollo Agrario, territorial y Urbano.

- Se transforma la Secretaria de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Debido a que se prevé la desaparición de la Secretaria de la Función Pública el control interno ahora será una atribución que debe ejercer cada una de las dependencias y serán los encargados de nombrar a los titulares de los órganos internos de control.
- Como resultado de la extinción de la Secretaria de la Función Pública, se previó que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público retome varias de sus funciones, tales como coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de recursos públicos federales, coordinar el desarrollo administrativo integral, entre políticas, lineamientos y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; conducir las políticas relacionadas a la planeación y administración de recursos humanos, contratación, remuneración del personal, el Servicio Profesional de Carrera, estructuras orgánicas, control presupuestario de servicios personales, normas de control de gastos, llevar el registro de servidores públicos de la AFF; determinar los perfiles de puestos de los titulares y personal de auditorías preventivas; coordinar y supervisar el sistema de control gubernamental; coordinar políticas de desarrollo de indicadores que estimulen el desempeño y cumplimiento de resultados, emitir lineamientos que impulsen la simplificación administrativa
- La extinción de la Secretaria de la Función Pública entraría en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones es decir, la Comisión Nacional Anticorrupción.

A pesar de que este decreto fue publicado desde enero de 2013, no se logró contar con la voluntad política para crear este organismo constitucional autónomo que llevará a cabo las funciones relativas al combate a la corrupción. Es hasta

noviembre de 2014 cuando algunos grupos parlamentarios retoman el tema del combate a la corrupción y presentan sus posturas, a continuación, se estudiara las propuestas que dieron paso a la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Breve recorrido legislativo para la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción. Iniciativas presentadas en materia de combate a la corrupción en la LXII Legislatura

El Sistema Nacional Anticorrupción surge como una iniciativa de los partidos políticos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, como cámara de origen.

La voluntad política no permitió que se materializará la Comisión Anticorrupción, sin embargo algunos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados reconocieron la necesidad de combatir la corrupción de manera directa, por lo que presentaron diversas propuestas de reformas a la Constitución con miras a la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción.

- ❖ Propuestas de cada una de las iniciativas: Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional (PAN)
- ❖ Para este grupo el combate a la corrupción se centra en procedimientos eficaces, basados en la prevención de conductas relacionadas con actos de corrupción de la participación ciudadana, la observancia de las leyes y la racionalidad de las sanciones.
- ❖ Con base en lo anterior proponen un sistema de rendición de cuentas horizontal en el que el poder se dispersa, sin el monopolio de ninguna institución y que cada una de las instituciones sea responsable individualmente. Además del sistema de rendición de cuentas, proponen el
- ❖ Sistema Nacional Anticorrupción como un conjunto de órganos con funciones que se complementan entre sí.

- ❖ El Sistema Nacional Anticorrupción propuesto se conformaría por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana, que se coordinará entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, combate a la corrupción y promoción de la integridad pública.

Se propuso en materia de control interno el fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública. En cuanto a control externo, se propone que sean dos los órganos independientes del ejecutivo que se encarguen de auditar y sancionar; en primer lugar se propone fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La principal aportación es que se buscó incorporar la posibilidad de que la ASF inicie el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal. En segundo lugar, la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción que se encargaría de sancionar los actos de corrupción en materia penal. En cuanto a materia administrativa el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contara con autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimiento y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Además de lo anterior se planteó facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes de carácter general que regulen la interacción y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización para hacer eficiente y eficaz la revisión del destino que se da a los recursos públicos.

- ❖ Grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT)

Este grupo parlamentario representado por la diputada Lila Águila Gil, presentó dos propuestas el mismo día; los aspectos más relevantes son:

Fortalecer a los Órganos Internos de Control haciendo que éstos no dependa institucional, ni económica, ni laboralmente del ente del cual controlan y auditan, por lo que se genera una independencia e imparcialidad al momento de investigar y sancionar actos de corrupción.

Se continúa la propuesta de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, pero se agrega que el organismo encargado de la transparencia y protección de datos personales coordine sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación y con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Se planteó reformar el artículo 22 constitucional con el objetivo de que las autoridades pertinentes puedan llevar a cabo de comisiones de bienes en caso de enriquecimiento ilícito o de la corrupción.

Propone además que sea el Congreso de la Unión quien expida la Ley General de Combate a la Corrupción en el cual se determinara los casos de corrupción y la responsabilidad administrativa.

Se propone adicionar el artículo 109 constitucional, que las instituciones de combate a la corrupción, fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de combate a la corrupción y conformarán el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción que estará sujeto a las siguientes bases mínimas; que a la letra señalan:

- A) 'La formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas tendientes a prevenir los actos de corrupción.
- B) Coordinará el Plan Nacional de Combate a la Corrupción entre las instancias integradoras del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.
- C) La elaboración y difusión de bases de datos y estadísticas en materia de corrupción y combate de la misma.
- D) La generación de indicadores que otorguen bases objetivas para evaluar el comportamiento de la corrupción en las instituciones del país.
- E) Regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de combate a la corrupción, control y auditoría cuyas funciones sustanciales se refieren a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción o responsabilidades administrativas

Como puede observarse la propuesta sigue en la misma dirección que la del Partido Acción Nacional, únicamente se agregan algunas modificaciones, sobre todo en temas de sanción por parte de los tribunales.

En su segunda iniciativa presentada el mismo día, por la misma legisladora, se incluye el término de buen gobierno. Además de que se considera a la participación ciudadana como elemento *sine qua non* para hacer frente a la corrupción.

Se propone reformar el artículo 6º constitucional, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a un gobierno honesto, eficiente y transparente. Siguiendo con esta idea de buen gobierno, se propuso crear un consejo integrado por 11 ciudadanos elegidos mediante consulta política en materia de combate a la corrupción y buen gobierno, este esquema se reproduce a nivel estatal y en la Ciudad de México.

Asimismo, que en la persecución de delitos que atenten contra el buen gobierno, así como en las investigaciones y procedimientos por la comisión de responsabilidades administrativas graves, no sea de absoluta secuencia.

❖ Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El 25 de noviembre de 2014, los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa con proyecto de decreto que sigue promoviendo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la Coordinación de sus acciones con el Sistema Nacional de Fiscalización encabezado por la Auditoría Superior de la Federación. Se pretendía institucionalizar una coordinación entre agentes encargados del control interno y del externo, reducir los tiempos para la revisión de la cuenta pública, facultar a la ASF para hacer las revisiones preliminares a través de los informes trimestrales que envía el Ejecutivo al Congreso, implementar informes individuales e auditoría faculta al congreso para que expida leyes e carácter general para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción se auxilie de un servicio civil de carrera.

Se propuso además sancionar a los particulares que intervengan en actos de corrupción, que la Cámara de Diputados ratifique al titular del Órgano responsables del Control interno de las dependencias federales y de los organismos constitucionales autónomos.

Grupo Parlamentario de Partido de la Revolución Democrática (PRD):

El 12 de febrero del 2015, los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron su iniciativa en la que se propuso crear un Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización que fuera encabezado por la Auditoría Superior de la Federación como eje articulador de un sistema tanto de fiscalización, como de combate a la corrupción.

También se planteó crear un servicio civil de carrera con auditores profesionales que formen parte de la ASF, de los entes de fiscalización local, de todos los órganos de control de las entidades públicas federales locales y de los órganos constitucionales autónomos tanto nacionales, como locales.

Y por último se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de corrupción a efecto de que expida la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El proceso legislativo de aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción

En la Cámara de Diputados, la comisión encargada de la revisión de las iniciativas mencionadas anteriormente fue la Comisión de Puntos Constitucionales, que a su vez contó con una Mesa de Trabajo en materia de transparencia y Anticorrupción.

La Comisión recibió las propuestas hasta el día 16 de febrero, fecha que había sido programada con anticipación por la comisión misma.

La mesa de trabajo turnó a la comisión de puntos constitucionales el 23 de febrero de 2015 la propuesta de decreto en materia de combate a la corrupción. La comisión presentó el dictamen en sentido positivo.

Es preciso mencionar que el dictamen retoma varias de las propuestas que integraban las iniciativas de los partidos políticos. A continuación se mencionan los puntos más relevantes del dictamen presentados en la Cámara de Diputados.

Se pretende crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de Coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detención y sanción de responsabilidades

- administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.
- Se retoma como requisito para su funcionamiento la participación ciudadana.
- El sistema contará con un Comité Coordinador integrado por los tribunales de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalización responsable del combate a la corrupción. De la Secretaría del Ejecutivo responsable del control interno, por el Magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del organismo garante en materia de transparencia, así como un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.
- Se propone facultar al Comité Coordinador para el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que lo generan.
- El Sistema Nacional de Fiscalización se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcional como eje central y Nacional pilar fundamental del Sistema Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se lleve a cabo de forma aislada o fragmentada, si no como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción.

- El Comité Coordinador del Sistema deberá elaborar un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
- Se propone que el Sistema cuente con un Comité de Participación Ciudadana, con lo que se fortalecen sus funciones, se aglutinan esfuerzos y se encaminan de manera eficaz las propuestas ciudadanas. El Comité estará conformado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por sus contribuciones a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.
- Las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspectos derivados de las iniciativas dictaminadas. Estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detención y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción así como la promoción de la integridad pública.
- Fortalecer la Auditoría Superior de la Federación, eliminando los principios de anualidad y posterioridad, se le faculta para realizar auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores, en donde además podrá revisar información de ejercicio anteriores a los de la cuenta pública en revisión, mayor oportunidad en la presentación de los resultados auditados, ampliación de las materias objeto de fiscalización, nuevo esquema de financiamiento de responsabilidades a los servidores públicos y en su caso a los particulares que participen en la comisión de faltas administrativas, posibilidad de fiscalizar los recursos federales que se destinen y se ejerzan y se juzguen por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados.
- En cuanto a los Órganos Internos de Control, estos deben prevenir, corregir e investigar responsabilidades administrativas, revisar el manejo de recursos públicos, presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos como delitos. Se faculta a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes,

a los titulares de los de los Órganos Internos de Control de los organismos autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Se pretende crear un esquema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, misma que será dotada de plena autonomía para dictar sus fallos y la ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimiento, y en su caso, recursos contra sus resoluciones. En este sentido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa se transforman en el nuevo Tribunal de Justicia Administrativa el cual conservará su competencia actual en materia de fiscal y administrativa y solo será adicionada la imposición de sanción por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos de la federación.
- Se pretende introducir en el texto constitucional una distinción entre las responsabilidades graves y las no graves, la diferencia radicará en que las responsabilidades administrativas graves serán investigadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, y su sanción corresponderá al tribunal Federal de Justicia Administrativa. Por su parte, las responsabilidades administrativas no graves serán investigadas sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control.
- Se prevé la responsabilidad de particulares con faltas administrativas graves, los encargados de sancionar estas fallas serán los tribunales.
- Se propuso que los Órganos Internos de Control cuenten con facultades para presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivas de delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- Se planteó además que el nombramiento del titular de la Secretaria de la Función pública sea ratificado por el Senado de la República.
- Se busca ampliar a siete años el plazo para imponer sanciones a los servidores públicos que hayan cometido infracciones.
- Se faculta al congreso para expedir las leyes generales que den paso al Sistema Nacional Anticorrupción.

El contenido de dictamen fue aprobado en la Cámara de Diputados el 26 febrero de 2015, mismo que fue enviado a la Cámara de Senadores para su análisis. Al pasar por el Senado, en general no sufrió cambios mayores; el dictamen fue presentado el 21 de abril de 2015 y se turnó a los Congresos Locales para su aprobación debido a que implicaba una reforma a la Constitución.

El primer Congreso local en aprobar las reformas en materia de combate a la corrupción fue el estado de Chiapas. Los Congresos de los Estados de la República que priorizado la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción fueron: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Una vez aprobado por las legislaciones estatales el 27 de mayo de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.

Este arduo trabajo implicó la colaboración interinstitucional en el sistema político mexicano, situación que da un equilibrio de pesos y contrapesos para fortalecer la toma de decisiones en asuntos que representan problemas nodales, como es el de la corrupción. Es preciso mencionar el papel de las agrupaciones de la sociedad civil en el proceso de aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción pues estuvieron presentes tanto en los debates parlamentarios, como en otros movimientos que impulsaron la aprobación de la propuesta. Un ejemplo muy notorio fue el esfuerzo realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México Evalúa, Mexicanos Primero, el Centro de Estudios Espínola Yglesias (CEEY) y México ¿Cómo vamos?, quienes en conjunto crearon el “anticorruptómetro” que dio seguimiento a la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción en los congresos locales. También se destaca que organismos empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial se pronunciaron a favor de la aprobación del SNA.

La estructura y funcionamiento del Sistema Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es definido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la instancia de la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención de la detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos

Como se puede observar el Sistema Nacional Anticorrupción no dará paso a la creación de una nueva instancia gubernamental sino será un esfuerzo coordinador de autoridades públicas ya existentes.

Se destaca que recupera, fortalece y preserva la Secretaría de la Función Pública que anteriormente se encontraba en proceso de extinción.

El SNA contará con un Comité Coordinador para llevar a cabo sus funciones y con un Comité de Participación Ciudadana.

El Comité Coordinador se encontrará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno (Secretaría de la Función Pública); por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana

Funciones del Comité Coordinador: las principales acciones que llevará a cabo son las de prevenir, detectar y en su caso recomendar acciones no vinculantes para fortalecer las políticas de prevención, así como coordinar a los sistemas locales anticorrupción.

Por su parte, el Comité de Participación Ciudadana se encontrará integrado por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley. Es preciso mencionar que aún no se cuenta con los procedimientos para la designación de los miembros de este Comité, pues las leyes secundarias están en proceso.

Para la integración de un sistema que contribuya al combate a la corrupción, es preciso dotar a las dependencias participantes de mayores atribuciones en la materia, para el caso del Sistema Nacional Anticorrupción se reconocen dos rubros principales el control interno y el control externo.

Con respecto al control interno encontramos que fortalecen los órganos internos de control de las dependencias gubernamentales, facultados para, en los términos que establezca la ley, prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran contribuir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos del delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción.

También se modifica la Constitución para facultar a la Cámara de Diputados para designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos autónomos.

Por parte del control externo encontramos diversas modificaciones, en primer lugar se fortalece la Auditoría Superior de la Federación, dotándole de mayores facultades se fortalece la función de la fiscalización de la ASF, sobre todo en la fiscalización de los recursos federales. Se amplía además la rendición de cuentas con respecto a las auditorías que realiza la ASF, ya que se pide se presenten más informes de resultado de las auditorías individuales, además se agrega la posibilidad de realizar investigaciones durante el ejercicio fiscal derivadas de denuncias realizadas referentes a actos de corrupción.

Con respecto al tema de las sanciones, que ha sido sin lugar a dudas un tema el que no ha avanzado mucho la ASF desde su creación, se pretende generar un lazo que permita que la ASF promueva responsabilidades con las nuevas instancias de justicia en materia de corrupción, tales como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción. Así mismo, se pide a la ASF presente un informe dos veces al año (mayo y noviembre) sobre el estado de las observaciones y acciones promovidas, así como que se incluya dentro de este informe de los montos derivados de los recursos resarcidos a la Hacienda Pública.

Con respecto a la materia de la impartición de justicia relacionada con el combate a la corrupción se prevé que existan dos organismos:

- Tribunal Federal de Justicia Administrativa y
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Para dar lugar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se transformará el actual Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin merma de las funciones que realiza actualmente, se trasladarán los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta hoy en día, hasta que se haya aprobado las leyes generales que den lugar a esta modificación.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa estará facultado para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades así como fincar a los responsables el pago de indemnización y sanciones pecuniarias que derivan de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o el Patrimonial de los entes públicos federales. Una cuestión interesante, es que el tribunal contará con autonomía presupuestal.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción será parte de la Fiscalía General de la República (hoy en día Procuración General de la República) en el título de esta Fiscalía... será nombrado y removido por el Fiscal General de la

República, en actos que podrán ser objetados por el Senado mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. En tanto entre en vigor dicha reforma constitucional, corresponde a la Cámara de Senadores realizar el nombramiento del titular de esta Fiscalía Especializada con el voto de las terceras partes de sus miembros presentes, actuación que pondrá ser objetado por el Ejecutivo Federal, procediéndose en su caso a realizarse un nuevo nombramiento

Otro de los cambios significativos que surgen como resultado de la reforma para crear el SNA, encontramos que se modifica el nombre Título Cuarto Constitucional quedando: “De las responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”. Dentro de este título se incluye la nueva clasificación de responsabilidades administrativas, el afinamiento de responsabilidades a servidores públicos y a particulares relacionados con actos de corrupción.

Es preciso mencionar que como medida para sancionar los actos de corrupción y que conlleven responsabilidades administrativas, dentro del Título Cuarto de la Constitución, específicamente en el Artículo 109 Fracción III se agrega una nueva clasificación de responsabilidades administrativas:

- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso haya, obtenido indebidamente el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.
- Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los Órganos Internos de Control.

Como se puede observar, se da esta nueva clasificación entre faltas administrativas graves y no graves, sin embargo, aún queda por definir las de manera más específicamente, esto se llevará a cabo hasta que el Congreso de la Unión reglamente las leyes secundarias correspondientes para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

En los transitorios del decreto de reforma publicado el (27 de mayo de 2015), que da paso al SNA, se prevé que el Congreso de la Unión dentro de un plazo de un año contando a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma (28 de mayo 2015), deberá aprobar las leyes generales que establezcan las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y la ley que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer responsabilidades administrativas a los servidores públicos.

Para el caso de la reproducción local del Sistema Anticorrupción se prevé que una vez que hayan aprobado las leyes generales y entren en vigor, las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Tendrá 180 días para realizar las adecuaciones normativas pertinentes

CONCLUSIONES

No existe una definición amplia y universal aceptada de la corrupción ya sea por la razón de su naturaleza epistemológica contradictoria o por los conceptos (aproximaciones) dados por las diferentes disciplinas que solo abordan una particularidad del fenómeno de la corrupción. De hecho puede decirse que el fenómeno de la corrupción siempre escapa al encasillamiento teórico.

El fenómeno de la corrupción no es un problema exclusivo del Estado es también un problema del mercado y de sus agentes, aún más el fenómeno aparece entre las fronteras del Estado y del Mercado interactuando, así lo demuestra los grandes casos de corrupción recientes *Odebrecht*, *Panamá Papers* y *Wikileaks* redes de corrupción establecidas entre funcionarios de gobierno y agentes de mercado.

Los antecedentes históricos de la corrupción en México tienen un origen fundacional en la Conquista debido al sistemático despojo, saqueo que impera. Al pasar a la Colonia se solidifica en prácticas constantes la venta, renta o concesión del cargo público conlleva a un enriquecimiento lícito e ilícito, a un patrimonialismo del cargo, la distribución de los altos cargos en manos de españoles genero una cleptocracia colonial, un nepotismo y padrinazgo, la prohibición comercial impuesta por la Corona orilla al soborno de comerciantes navieros, compañías, a la piratería y contrabando de mercancías. Durante todo el siglo XIX y siglo XX la corrupción es entendida como el abuso del poder político, el mecanismo de combate a la corrupción se centra en el juicio de residencia o de procedencia, mecanismo improcedente en la realidad y limitado por la figura del fuero que asegura la impunidad. La corrupción es abordada con seriedad a partir de las recurrentes crisis que enfrenta el país en el último tercio del siglo XX se clarifica, se precisa los delitos y los procedimientos de manera escrita aunque en la práctica reina la impunidad. A inicios del siglo XXI hay una aportación para limitar la corrupción a través de dos mecanismos la transparencia de la información pública y la rendición de cuentas. Su diseño de generar información sin vinculación a una acción coercitiva, sin embargo los nulificó como mecanismos que limitarán la corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es un esfuerzo de coordinación institucional de dependencias con el objetivo de abordar el combate de la corrupción de manera integral y no fragmentada como se venía generando. Las siete leyes secundarias del SNA, que son los pilares, clarifica, los delitos y procedimientos dotando a tribunales especiales para la ejecución de la pena faculta la persecución de los delitos en una dependencia especializada, obliga tanto a transparentar actos y recursos públicos como a la rendición de cuentas de toda dependencia; genera un mayor control en la fiscalización de los recursos públicos y faculta a la Auditoría Superior de la Federación a presentar denuncia. Sin duda es un gran avance pero ahora enfrenta obstáculos para iniciar su funcionamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John y Sandoval, Irma (2013), *Leyes de acceso a la información, séptima reimpr.*, Ed. Cuadernos de transparencia IFAI, México, p 13.

Bobbio Norberto, Pasquino Gianfranco, Matteucci Nicola (1981) *Diccionario de política, 2ª ed tomo I*, Ed. Siglo XXI, México, p 438-440.

Bonete Perales, Enrique (2014) *Poder político: límites y corrupción* 1ªed, Ed. Catedra Teorema, Madrid España.

Carbonell, Miguel et al. (2003) *Poder, derecho y corrupción*, Ed, siglo XXI, México.

Fray Bernardino de Sahagún (2001) *Historia general de las cosas de la nueva España*. Tomo II, Ed, Conaculta Cien de México, México, pp 751, 757.

Girling, J. "Corruption, Capitalismo and Democracy, Londres Routledge", en Del Castillo, Arturo *Fundamentos de investigación empírica reciente sobre corrupción Gestión y Política Pública, segundo semestre*, año, vol X, número 002, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 375-402.

González Llaca, Edmundo (2005) *Corrupción: patología colectiva*, Instituto Nacional de Administración Pública. México p 48, 49.

Juárez Mejía Godolfino Humberto (2008), *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Ed Porrúa, México.

Laporta, Francisco y Silvana Álvarez (1997) *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, España.

Lomnitz, Claudio (2000) *La corrupción en México. Vicios públicos virtudes privadas*, CIESAS- Porrúa, México, p 15.

Merton, RK (1957) *Social theory and social structure*. Glencoe, Ill. The Free Press

Morris, Stephen (1992) *Corrupción y política en México contemporáneo*, Siglo XXI, México, p 21.

Nino, Carlos S. (1984) *Un país al margen de la ley*, Ed Eneche. Buenos Aires, Argentina.

Noonan, John (1984) *Bribes*, MacMillan, New York 1984

Pomer, León (1984) *La corrupción. Una cultura argentina*. Levantan, Buenos Aires,

Resuman, Michael (1979) *¿Remedios contra la corrupción?* tr. Mari Luz Caso, México, FCE México, p 19.

Ródano Félix, Alonso (2009) *La coronación y el decreto de Horemheb*. Versión editora 1ª impresión, Bilbao, España, p 20.

Romeo Arturo, Evia Loya (2007) *El marco normativo del combate a la corrupción*. Ed Porrúa. México

Rose-Ackerman (2001) *La corrupción y los gobiernos causas, consecuencias y reforma*. Ed. Siglo. XXI. México, pp 166-173.

Schamis.Héctor E (2009) *Corrupción y transparencia. Evitando la colusión, previniendo la colusión: ¿Qué sabemos de la economía política de la privatización?* Ed. Siglo XXI. México, pp 44-74.

Valdés Ugalde, Francisco. (2000) "La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México, 1940-1994", en Lomnitz, Claudio (coord.), *La corrupción en México. Vicios públicos virtudes privadas*, CIESAS. Porrúa, México, p 197.

Van Klaveren, J, (1989) "The concept of corruption" en Villoría, Mendieta Manuel. *La corrupción política*. Síntesis, Madrid, España

Revistas

Arnoldo Heidenheimer. *Political corruption: reading in comparative. Analysis*, New Brunswick, Transaction, 1978.

ContrerasJaime (2012, 11 de diciembre). Senadores aprueban la reestructuración de gobierno propuesta por Peña Nieto. Excélsior. Recuperado el 6 de septiembre de 2015 de: <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/11/nacional/874294>

Friedrich, Carl "Political pathology", en *Political Quarterly*, vol. 37, núm. 1, junio-marzo de 1996.

Huntington, S., 1968. *Political order in changing societies*. New Haven. Yale University Press.

Rose-Ackerman (1996) *¿Una administración reducida significa una administración más limpia?*, Nueva Sociedad, núm 145, septiembre octubre, p 143.

Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2016) *Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana*, Revista Mexicana de Sociología 78, núm. 1 (enero-marzo, 2016) Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp123-135.

Pandoleau, J.C (1982) *L'Etat Au concret* Paris, Presses Universitaires de France (PUF).

Kruchten, Jean Marie (1981) *Le décret d' Horemheb*, Université de Bruxelles.

Johnson, M (1996) *the search for definitions: the vitality of the issue of corruption International*, Social Science Journal, No. 149.

Nye, Joseph (1967) "Corruption and political development: a cost-benefit analysis", *the American Political Science Review*. Vol. 2, núm. 61.

Klitgaard, R (1988) " *Controlling corruption*". Berkeley, C.A: University of California Press.

Yves, Meny (1992) *La Corruption de la République, Paris, Fayard.*

Susan-Ackerman (1996) *¿Una administración reducida significa una administración más limpia? en Una nueva Sociedad, no., 145 septiembre-octubre, p143.*

The World Bank (2000) *Helping countries combated corruption.* Washington, the Word Bank, p.2.

Recursos de internet

Arjona Trujillo, Ana María. La corrupción política: una revisión de la literatura. 2016. [página web] Consultado: en octubre del 2017 Disponible en http://docubib.uc3m.es/workingpapers/DE/de_021404.pdf

Diccionario de la Real Academia Española 2016 [página web] consultad: 04 Noviembre 2016, [http:// www.dele.rae.es/?id=Bod4413](http://www.dele.rae.es/?id=Bod4413)

Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel 2001 *La captura del Estado en las economías de transición* en Finanzas & Desarrollo [página Web] consultado: Septiembre de 2016 [http:// www.imf.org/external/plubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf](http://www.imf.org/external/plubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf)

Capítulo I de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. UNOCD 2004. *United Nations Convection against Corruption. Viena, 2012.* [página web] Consultado en marzo 2017 http://www.unodc.org/documents/teatries/UNCAC/Publications/Convention_08-50026_E.pdf.

CNN (2009, 13 de diciembre). Senado rechaza extinción de secretarías. CNN Expansión. Recuperado el 4 de septiembre de 2015 de:

<http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/12/03/Senado-rechaza-extinción-de-secretarías>

OCDE (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Transactions). Retrieved December 15, 2012. (Consultado en marzo del 2017). Disponible en.

<http://www.oecd.org/investment/briberyininternationalbusiness/antibriberyconvention/38028044.pdf>.

UNODC (2004) *United National Convention against Corruption*. Vienna, Switzerland: United Nations Office on the Drugs & Crime. Retrieved December 11, 2012. Consultado en marzo del 2017. Disponible en.

http://www.unodc.org/documents/traties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf