

Organización y administración del Sistema Nacional Anticorrupción en México: retos y desafíos para su eficacia

Organization and administration of the National Anti-corruption System in Mexico: challenges for its effectiveness

Recibido: 19/02/2018

Aceptado: 04/09/2018

Ricardo Alexis Uvalle Aguilera*
ORCID: 0000-0001-8318-1078

RESUMEN

El trabajo analiza y explica las limitaciones que existen en el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción de cara a su proceso de implementación, entendido como un mecanismo que no asegura por sí mismo cumplir los fines relacionados con el combate a la corrupción. La metodología de trabajo consiste en contrastar los elementos normativos que fundamentan las atribuciones para los responsables de su operación y las restricciones que enfrentan respecto del alcance de sus determinaciones. Se plantean cuatro grandes retos: 1. No hay fiscal especializado para el combate a la corrupción; 2. El comité de participación ciudadana no tiene injerencia en la toma de decisiones relevantes; 3. Existe complejidad significativa en la comprobación de delitos por hechos de corrupción; 4. Los estados están rezagados en la implementación del sistema porque no se definieron reglas de coordinación entre los órdenes de gobierno federal y local.

Palabras clave: sistema anticorrupción, Administración Pública, sistemas institucionales.

ABSTRACT

The paper analyzes and explains the limitations that exist in the institutional design of the National Anti-corruption System in terms of its implementation process, understood as a mechanism that does not by itself guarantee compliance with the objectives related to the battle against corruption. The methodology consists in contrasting the normative elements that base the attributions for those in charge of its operation and the restrictions that must face regarding the effectiveness of their resolutions. There are four major challenges: 1. There is no Specialized Prosecutor for the fight against Corruption; 2. The Citizen Participation Committee has no interference in making relevant decisions; 3. There is a significant complexity in verifying crimes for corruption and the corresponding responsibilities; 4. Local entities are delayed in the implementation of the System because no coordination rules were defined between the federal and local orders of government.

Keywords: anti-corruption system, Public Administration, institutional systems.

Como referenciar este artículo: Uvalle, R. A. (2018). Organización y administración del Sistema Nacional Anticorrupción en México: retos y desafíos para su eficacia. En *Administración y Organizaciones*, 21 (41), 35-46.

*Especialista. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Introducción

El problema de la corrupción tiene multiplicidad de aristas que la hacen difícil de comprender y compleja de erradicar, pues en su desarrollo existen diversos factores que rozan las fronteras de la legalidad y elementos perniciosos que corroen las estructuras administrativas, sociales y políticas. Al respecto José Antonio Alonso y Carlos Garcimartín explican que “es tan amplia la variedad de formas que adopta la corrupción que ni siquiera existe garantía de su adecuada identificación una vez focalizada. De hecho, existe una amplia gama de prácticas afines, todas ellas bordeando la legalidad, entre las que es difícil trazar fronteras (2011: 21).

Siguiendo esta línea argumentativa, es importante destacar la delgada división que existe entre una práctica común, del día a día en una oficina de gobierno, y la posibilidad de que ella implique por sí misma o indirectamente, un hecho corrupto. Resulta difícil que quienes tengan a su cargo denunciar, señalar o incluso iniciar una investigación formal por la posible comisión de hechos corruptos, no se encuentren inmiscuidos por cuestiones de atribuciones, seguimiento de instrucciones o suscripción de documentos en las mismas, y que su relación con los autores mediatos de las prácticas de corrupción no sea de complicidad directa o indirecta, pues están inmersos en la misma dinámica de oficina y comparten estructuras administrativas.

En este sentido se expresa Janos Bertok:

Cuando surge un conflicto entre la legalidad y la observancia (una obligación de cumplir las instrucciones de los superiores), y los funcionarios públicos dudan de la legalidad de cualquier acción que les piden realizar, tienen que informar primero sus dudas a su superior. Si el superior mantiene la orden oficial, tienen que acudir al superior del siguiente nivel jerárquico y, si éste la confirma, el servidor público en cuestión deberá acatarla, a menos que cometa un delito penal o administrativo o viole la dignidad humana (2001: 235).

Las exigencias sociales y demandas ciudadanas que actualmente existen en México tienen como elemento común la desconfianza ciudadana en las instituciones de gobierno. La percepción generalizada, de conformidad con datos de Transparencia Internacional, es que los mexicanos desconfían de sus instituciones. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2017¹, México se encuentra en el lugar 135 de un total de 180 países, con una puntuación de 229 en una escala de 0 a 100. Ello puede generar, entre otros problemas, un déficit de gobernabilidad que se ve reflejado en incremento a la deuda pública, estancamiento de la economía, baja inversión extranjera y poca expectativa de crecimiento. En este sentido, el objetivo del trabajo consiste en demostrar por qué se considera al Sistema Nacional Anticorrupción insuficiente para lograr un efectivo combate contra la corrupción y cómo a partir del análisis de sus deficiencias institucionales y carencias organizativas pareciera que se diseñó con el objeto de no lograr su objetivo.

Al respecto, su desarrollo consiste en tres apartados esenciales: 1. Una aproximación teórica conceptual sobre las implicaciones administrativas y organizacionales de los sistemas institucionales; 2. El análisis sobre la reforma constitucional del 25 de mayo de 2015, por la cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, para conocer en aspectos generales, la legislación que fue creada o reformada; las instituciones que a partir de ésta

¹ Visible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

fueron introducidas, destacando algunos puntos susceptibles de crítica por lo que hace a la operatividad, funcionalidad y verdadera eficacia que el sistema puede tener; 3. Se proponen cuatro retos y desafíos que el sistema enfrenta de cara a su implementación, tomando en consideración que a dos años de su creación, existen cuestionamientos sobre su desempeño, y la verdadera injerencia de la participación ciudadana.

1. La funcionalidad de los sistemas institucionales

El desempeño de los sistemas institucionales, entendidos como aquellos que operan bajo reglas formales con el propósito de regular las conductas de sus actores, a fin de dotarlos de un orden jurídico y político en un contexto determinado –en este caso al Sistema Nacional Anticorrupción– tienen como referentes dos pilares clave: la administración gubernamental y la organización administrativa.

La administración imparcial² gubernamental alude al conjunto de relaciones que desde el poder público se establecen entre las autoridades y los ciudadanos. La administración gubernamental en este caso, es una forma de relación civil entre la autoridad constituida y la suma de ciudadanos que habitan la sociedad. Las relaciones civiles dan cuenta de cómo las autoridades en el mundo moderno se relacionan con los ciudadanos, a fin de atender demandas y solucionar problemas. La administración imparcial se institucionaliza estatalmente ³con base en reglas que definen tanto sus atribuciones como responsabilidades, con lo cual se convierte en un conjunto de capacidades de dirección, coordinación e implementación para cumplir la observancia de las leyes de modo efectivo para evitar conductas inmorales, así como dar cumplimiento a las estrategias de gobierno denominadas políticas públicas.

Con la aportación de la administración gubernamental, las reglas institucionales, entendidas como reglas escritas, formales y orientadas a prevalecer el interés público, destacan que las instituciones tienen vida, movimiento y respuestas para cumplir con objetivos y metas delineados en las constituciones políticas, los planes de desarrollo institucional y el compromiso de la autoridad para cumplir la agenda de gobierno. De este modo las reglas institucionales son el marco de referencia para situar las actividades y operaciones que sustentan las acciones que realizan. Un sistema institucional transita de su diseño hasta la operación y, en ese sentido, la administración imparcial integrada por cuerpos directivos y operativos se encarga de cumplir con objetivos y metas que tienen aprobación formal para mejorar el desempeño de la vida colectiva.

Por otra parte, la categoría organización es pieza fundamental para la comprensión de cómo funcionan los sistemas institucionales. Su sentido consiste en que las tareas de planeación, programación, implementación, y evaluación son las que acreditan el modo en que funciona en tiempo real la vida de los sistemas institucionales. En la visión de las

2 “La imparcialidad es la clave del sistema administrativo en un estado que pretenda desarrollo con justicia, entendiéndose por tal una forma de actuación que se ciñe a lo estipulado previamente por la norma y que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales y políticas” (Documentos, 2012: 214)

3 “La institucionalidad estatal establece y asegura un conjunto de reglas formales e informales que promueven conductas íntegras, imparciales, legítimas, eficientes, eficaces y efectivas, por parte de las administraciones públicas y que desincentivan conductas corruptas, clientelares, patrimonialistas, ilegítimas, derrochadoras, generadoras de bienes y servicios de baja calidad, y con impactos inconvenientes para la sociedad.” (Documentos, 2012: 209-210)

organizaciones, destacan la disponibilidad de los recursos, la información requerida, el personal responsable, la asignación de recursos y el cumplimiento efectivo de todo aquello que se relaciona con la razón de ser de las propias instituciones. Al respecto Brunsson y Olsen explican:

Las organizaciones formales son realidades importantes de nuestro tiempo; son numerosas y están presentes en casi todos los aspectos de la vida. [...] se han hecho más grandes, especializadas, diferenciadas y económicamente poderosas, por lo que el tema de su control se ha vuelto crucial. En un mundo dominado por las organizaciones y donde sus logros puedan ser controlados no sólo por otras organizaciones sino también por individuos. Con frecuencia se supone que pueden ser controladas por sus líderes: por la alta gerencia, por los políticos o por otros a quienes les hemos asignado la tarea de controlarlas (Brunsson y Olsen, 2007: 13).

La categoría organización convalida términos, actividades, estructuras, procesos, líneas de autoridad, procedimientos, y desempeño de cada uno de los órganos que integran a los gobiernos. En este sentido la administración imparcial y los procesos de organización son referentes obligados para comprender el diseño y funcionalidad de los sistemas institucionales. Desde el ángulo de la autoridad pública, la eficacia de los sistemas institucionales requiere que las tareas de la administración imparcial, garantice el vínculo que los estados tienen con los ciudadanos. En este caso la administración imparcial alude a una identidad pública del proceso de toma de decisiones y a la alusión de estrategias para cumplir proyectos de vida, pero de manera particular, contribuye a que la gobernabilidad en la sociedad se caracterice porque los procesos de comunicación e interacción entre la autoridad y los ciudadanos sean cada vez más efectivos. En este contexto de suma complejidad, los procesos institucionales de la organización también son determinantes para situar la capacidad de operación de los sistemas institucionales con base en la estabilidad y continuidad:

...La identidad institucional de una organización –es decir, sus valores, intereses y opiniones básicos- se realizan como cuestión de rutina. Toda organización reacciona constantemente a las directrices políticas, a la crítica, a los cambios en las condiciones del mercado, a las nuevas tecnologías, a la nueva información, al crecimiento o la recesión, así como a los nuevos dirigentes o al personal con nuevas habilidades...(Brunsson y Olsen, 2007: 20).

En el caso del Sistema Nacional de Anticorrupción, eje central de este trabajo, las categorías administración imparcial y organización administrativa se encuentran finamente incorporadas en todas y cada una de las siete leyes que lo integran (cuatro de nueva creación y tres reformadas), con lo cual su mandato constitucional tiene como garantía de cumplimiento a dos categorías que en su sentido amplio denotan actividad, funcionalidad, resultados y eficiencia. Los sistemas institucionales, como el Sistema Nacional Anticorrupción, tienen su origen en procesos de diseño que incorporan valores, preferencias y decisiones; pero su credibilidad para efectos de funcionamiento se encuentra sustentada en la administración gubernamental y en la vertiente de las organizaciones. Esto significa que su materialidad, es decir, su concreción, sólo es posible en la medida que la administración imparcial tenga un desempeño óptimo y que la organización del mismo funcione sobre la lógica de la eficiencia, las atribuciones, las responsabilidades y el cumplimiento irrestricto de los elementos legales a través de órganos administrativos y burocráticos.

En consecuencia el sistema Nacional Anticorrupción ha de procurar a través de los responsables de su ejecución, la combinación inteligente de la administración gubernamental

y la organización administrativa para valorar formal y empíricamente los resultados que es capaz de producir. Éstos corresponden a la materia de gobierno, mientras que gobierno a la vez implica la materialización del estado; por lo que si el estado responde por su funcionamiento ante los ciudadanos, mediante la administración gubernamental y la organización administrativa, de ahí la importancia de situarlas como las palancas determinantes que dan movimiento a los engranajes operativos del Sistema Nacional Anticorrupción.

2. Creación del Sistema Nacional Anticorrupción

El 25 de mayo de 2015, mediante reforma constitucional, se planteó como un paliativo para hacer frente a esta problemática la creación de un Sistema Nacional que se encargará de incorporar a los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y las distintas funciones estatales (ejecutivo, legislativo y judicial) mediante atribuciones de prevención, investigación y sanción de hechos presuntamente corruptos. El esquema planteado supuso la creación de un sistema integral consistente en lo siguiente:

1. Mayores atribuciones para la Auditoría Superior de la Federación en materia de investigación sobre el destino del dinero público. (Artículo 79, fracciones I, II Y IV de la Constitución Política);
2. La previsión constitucional de la obligación para que todos los servidores públicos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución presenten, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley. (Artículo 108 último párrafo);
3. Ampliación del marco de sanciones a servidores públicos que actúen en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el cumplimiento de su empleo, cargo o comisión. (Artículo 109, fracciones I, II y III);
4. Modifica la denominación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para convertirse en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y erigirse como el órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias y, en su caso, determinar las responsabilidades en que incurran los servidores públicos en materia de corrupción. (Artículo 109, fracción IV);
5. Creación del Sistema Nacional Anticorrupción como la entidad de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno (Federal, Local y Municipal) competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. (Artículo 113)

La Ley del Sistema Nacional Anticorrupción es la base del sistema que se creó. De conformidad con el artículo 8 de este ordenamiento, el Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Asimismo, según lo dispuesto por el artículo 10, este comité estará integrado por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Atendiendo a su objeto e integración se puede concluir que este órgano es el que mayor importancia y responsabilidad tiene en el Sistema, dada la

multiplicidad de atribuciones que le corresponden y la naturaleza de las funciones que debe desempeñar.

Entre sus atribuciones más importantes se encuentra el diseño y evaluación de la política nacional en la materia, determinando con ello que este órgano será juez y parte, pues tiene a su encargo el diseño de la política pública en materia de combate a la corrupción (el qué), los criterios y formas en que deberá evaluarse (el cómo) y será también su órgano evaluador (el quién). Por otra parte, debe resaltarse que según lo dispuesto por la fracción IX del artículo 9, y en aras de lograr el fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, únicamente puede emitir recomendaciones no vinculantes, lo que en los hechos se traduce en una restricción importante para su cumplimiento. Según lo dispuesto por el Capítulo III, de los artículos 15 al 22 de esta ley, se establece la creación de un Comité de Participación Ciudadana que coadyuvará en el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional. Establece además, que estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

3. Retos y desafíos del Sistema de cara a su implementación

La reforma constitucional y las correspondientes modificaciones al marco legal por sí mismas no aseguran la funcionalidad del sistema. Se requiere que quienes están a cargo de su implementación lo comprendan en la misma lógica que quienes lo crearon, a efecto de que exista una coincidencia entre medios y fines, priorizando en todo momento la eficacia del mismo en relación con la detección, sanción y erradicación de práctica de corrupción.

A pocos años de su creación existen varias asignaturas pendientes que deben ser solventadas a la brevedad, para poder contar con las herramientas completas y necesarias de cara a la operatividad del sistema. En este sentido, se advierten como retos y desafíos del mismo, los siguientes: a) no hay fiscal especializado en el combate a la corrupción. b) el comité de participación ciudadana carece de verdadera injerencia en la toma de decisiones relevantes. c) los delitos por hechos de corrupción son difíciles de acreditar y, por ende, determinar las responsabilidades por su comisión resulta complejo y, d) los estados están rezagados en su implementación porque no existe definición clara sobre las formas de coordinación entre estos y el orden federal.

A) No hay Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción:

El fiscal anticorrupción forma parte del comité coordinador. Sin su nombramiento el sistema prácticamente está paralizado pues no se encuentran debidamente integradas las instancias necesarias para su funcionamiento. Por la naturaleza de sus funciones es el más importante y de mayor injerencia, ya que tiene a su cargo establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional, así como la promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Para comenzar a funcionar requiere que esté completamente integrado, debido a que para sesionar requiere que estén presentes la mayoría de sus

integrantes, mientras que las decisiones se tomarán por mayoría de votos. Ambos requisitos, demandan una integración total que sin el fiscal anticorrupción está incompleta.

El 19 de julio del 2017, venció el plazo constitucional para que el sistema comenzara a operar; al día de la elaboración del presente trabajo, la única actuación del mismo se limita a un acuerdo por el que se comunica a todos los servidores públicos, la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales y de intereses, previstas en los artículos 32 y 33 de la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos⁴, lo cual es irrisorio tomando en cuenta que es el órgano más importante del sistema en cuanto a facultades y atribuciones para el combate a la corrupción se refiere.

Por otra parte, el fiscal especializado en la materia fungirá como entidad de investigación y persecución de hechos presumiblemente constitutivos de delitos en materia de corrupción, por lo que su injerencia es total en el entendido que su necesaria especialidad acota la posibilidad de perseguir hechos de corrupción; es decir; es una subestructura administrativa capaz de avocar toda sus potestades en favor del combate contra la corrupción. En este sentido, es la única entidad capaz de ejercer el monopolio de la acción penal, (con la excepción de las acción penal privada) en esta materia; de tal suerte que sin su designación, debida integración, y suficiente capital humano para funcionar, el Sistema está acéfalo.

B) El comité de participación ciudadana no tiene injerencia en la toma de decisiones relevantes

El único órgano colegiado debidamente integrado es el comité de participación ciudadana. Su fundamento está en el capítulo III, de los artículos 15 al 22 de la ley de la materia, en donde se establece que tendrá como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del comité coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.

Este comité fue designado el 30 de enero del 2017, mediante la comisión de selección que para tal efecto eligió el Senado de la República. Está integrado por cinco miembros que pertenecen al ámbito académico y de combate a la corrupción.

Al momento de la elaboración del presente documento, sus actuaciones han sido: 1. Elección del secretario ejecutivo del comité coordinador, quien es la entidad administrativa de la misma, encargada de brindar el apoyo necesario al comité coordinador y de participación ciudadana para el desarrollo de sus funciones; dotarlo de un estatuto de gobierno e integrar la plataforma digital nacional dentro de la cual destacan las declaraciones patrimoniales y de interés de todos los servidores públicos. 2. Dos mociones dirigidas al senado para conocer la forma y procedimientos bajo los cuales fueron designados tres magistrados de la tercera sección de la sala superior del tribunal federal de justicia administrativa y quince magistrados de salas regionales especializadas en materia de responsabilidades administrativas, por considerar que no se siguieron los principios de transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto en su elección por parte del ejecutivo y posterior ratificación por parte

⁴ Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer la obligación de presentar la declaración patrimonial http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490303&fecha=14/07/2017

del Senado⁵. 3. Un posicionamiento en relación con un reportaje publicado por el periódico The New York Times por una supuesta red de espionaje establecida por el gobierno federal en contra de activistas, periodistas y demás miembros de la sociedad civil, por considerar que a partir de esta red se actualiza la posible comisión de tres delitos relacionados con corrupción: peculado; uso indebido de atribuciones y facultades; y ejercicio indebido del servicio público⁶. 4. Una moción para gobiernos y congresos locales para implementar en tiempo y forma los sistemas locales anticorrupción, en el que instan a estos órdenes de gobierno a armonizar en el ámbito de sus respectivas competencias, la legislación interna, proceder con la creación de los órganos necesarios para que los sistemas locales funcionen y llevar a cabo las reformas necesarios a fin de garantizar contar al menos con un comité coordinador, secretaria ejecutiva y su respectivo secretario técnico, comité de selección y comité de participación ciudadana. 5. Dos amparos promovidos ante jueces de distrito en materia administrativa. El primero para ordenar a los estados que incumplieron con el plazo constitucional previsto para llevar a cabo las reformas descritas en el numeral que antecede, y el segundo para clarificar en qué términos y bajo qué presupuestos serán aplicables las leyes locales de responsabilidad administrativa en relación con la ley federal, por considerar que hay *falta de certidumbre* al respecto.

Todas estas actuaciones están lejos de representar un avance significativo en la materia, pues el comité está actuando en la indefinición, sin una estructura jurídica administrativa sólida e improvisando sobre la marcha para justificar su existencia. Es claro que mientras el comité coordinador, que como se ha mencionado en párrafos anteriores, es el más importante por la trascendencia de atribuciones y alcance de determinaciones, no funcione con plenitud de integración y con base en un estatuto orgánico que soporte y fundamente legalmente sus actuaciones, la labor –aunque plausible del comité de participación tomando en cuenta las circunstancias en las que opera– no deja de ser simbólica. Ello es así, pues los pronunciamientos, mociones y juicios de amparo que ha elaborado y promovido no tienen un fundamento legal claro, mucho menos un marco competencial adecuado, que vincule a sus destinatarios con las exigencias que ha realizado, toda vez que su marco de atribuciones deriva más en cuestiones de orden y administración internas, y no de supra subordinación con los poderes federales ni los locales. Asimismo, que este comité actúe como ministerio público, haciendo las veces de fiscal especializado anticorrupción, resulta contraproducente pues al llevar a cabo una aseveración como la que en el posicionamiento referido al reportaje del periódico The New York Times, existen supuestos delitos, complica aún más la adecuación de las conductas con hechos delictivos, ya que no existe denuncia formal presentada ante la Procuraduría General de la República, sino un simple llamamiento que exacerba el problema ante a la sociedad civil.

5 Visible en: <http://cpc.org.mx/2017/06/22/comite-de-participacion-ciudadana-realiza-segunda-mocion-al-senado-sobre-nombramiento-de-magistrados-anticorrupcion/> (Fecha de consulta 20 de septiembre de 2017).

6 Véase en: <http://cpc.org.mx/2017/06/22/posicionamiento-del-comite-de-participacion-ciudadana-sobre-acusaciones-de-espionaje-a-periodistas-activistas-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos/> (fecha de consulta 28 de septiembre de 2017).

C) Los delitos por hechos de corrupción son difíciles de acreditar y por ende determinar las responsabilidades por su comisión resulta complejo

El 18 de julio de 2016 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, diversos decretos que contienen la promulgación de las leyes secundarias para dar vida institucional al Sistema Nacional Anticorrupción. Dentro de estos, destaca la creación de cuatro nuevas leyes (Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y la modificación de distintas disposiciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Código Penal Federal.

En lo que respecta al código penal federal, se llevaron a cabo reformas al título décimo, denominado Delitos por hechos de Corrupción, dentro del cual existen trece capítulos, cada uno define a un delito diferente, a saber: i. ejercicio ilícito de servicio público, ii. abuso de autoridad, iii. desaparición forzada de personas, iv. coalición de servidores públicos, v. uso ilícito de atribuciones y facultades, vi. concusión, vii. intimidación, viii. ejercicio abusivo de funciones, ix. tráfico de influencia, x. cohecho, xi. cohecho a servidores públicos extranjeros, xii. peculado, y xiii. enriquecimiento ilícito. Cada delito conlleva una complejidad jurídica en relación con los elementos subjetivos y objetivos de los tipos penales. Dado que las leyes penales son de estricto derecho, es decir, la descripción de las conductas deben ser lo más amplias posibles, a efecto de abarcar la mayor cantidad de supuestos de hecho, el ejercicio de cuadrar la multiplicidad de actos que los servidores públicos llevan a cabo en su actividad diaria, con los tipos penales descritos anteriormente, es complejo.

Es por lo anterior, que la mayoría de sanciones en relación con las prácticas de corrupción o la comisión de actos contrarios a los principios de honradez, transparencia y probidad que deben acompañar al desarrollo del servicio público únicamente se limitan a sanciones administrativas, que van desde amonestaciones y suspensiones hasta inhabilitaciones temporales y permanentes para ejercer cargos públicos. El problema no es que en el ámbito del derecho administrativo sancionador sea insuficiente, sino que exista una estructura vasta y compleja en el campo del derecho penal, creado para sancionar estas prácticas, sin que a un año de su implementación, exista un solo funcionario público castigado por esta vía. La ausencia de una fiscalía autónoma que tenga a su cargo perseguir e investigar hechos ilícitos relacionados con corrupción, es uno de varios problemas: históricamente México se ha caracterizado por la creencia de que la erradicación de los problemas públicos surge a partir de las reformas legales, ya sea mediante la creación de nuevos delitos, el aumento en las penas o una política criminal focalizada concretamente en los hechos que se desean erradicar.

D) Los estados están rezagados en la implementación del sistema.

El 18 de julio de 2017 venció el plazo constitucional para que todos los estados reformaran, en el ámbito de sus respectivas competencias, su marco legal para hacerlo coincidir con el Sistema Nacional Anticorrupción. Como se ha mencionado anteriormente, la idea es que contaran, por lo menos, con un comité coordinador, el secretario técnico de éste, comité de participación ciudadana y el comité de selección para su elección. En un

estudio denominado *#SemáforoAnticorrupción*⁷ elaborado por Transparencia Mexicana, el Instituto Mexicano de Competitividad y Coparmex, se pudo distinguir dos grandes rubros para medir los avances por estado: el primero, relativo a la reformas constitucionales locales para dar cabida a la implementación del sistema, y el segundo relacionado con el grado de implementación del sistema local. Los rubros que este estudio realiza tienen que ver con indicadores que permiten llevar a cabo un análisis respecto a órganos creados, el alcance de sus atribuciones y el grado de independencia entre estos y el poder ejecutivo local, por considerar que es el que más poder político y de facto tiene en los estados. En este sentido, analiza que se haya creado el sistema, la existencia de un comité coordinador, del comité de participación ciudadana, la definición o en su caso redefinición del órgano superior de fiscalización en términos de facultades de fiscalización, investigación y sanciones de faltas administrativas no graves; definición del régimen jurídico que tendrá la Procuraduría Estatal o en su caso fiscalía, haciendo énfasis en su necesaria independencia del ejecutivo local; y la creación de una fiscalía especializada en combate a la corrupción.

Por otra parte, en lo que respecta a la implementación de la ley local del Sistema Anticorrupción, los rubros a evaluar consisten en analizar la coherencia y precisión de los objetivos de la ley y la incorporación de los principios que rigen el servicio público; definir con claridad el objeto del sistema local; analizar el grado de integración del sistema; verificar el establecimiento de un comité coordinador presidido por algún representante ciudadano, y que cuente con las facultades necesarias para llevar a cabo su labor. Estudia también la existencia de un comité de participación ciudadana, que haya sido electo conforme al modelo nacional consistente en un comité de selección especializado y encargado de la totalidad de los procedimientos, en el que se respete el modelo de rotación para presidirlo, que cuente con las atribuciones necesarias para llevar a cabo sus funciones, y en el que su presidente sea el único representante ante el comité coordinador.

Conclusiones

En el diseño institucional del Sistema, existen candados políticos, jurídicos y operativos de significativa trascendencia que no permiten a la sociedad civil tomar el timón de su dirección, por lo que siguen siendo los propios protagonistas del juego político quienes tienen el mayor grado de injerencia en la toma de decisiones y relevancia significativa en las determinaciones importantes. Se aprecia que desde su diseño normativo la intención de sus creadores es que el Sistema no alcance su verdadera eficacia, pues son numerosas las restricciones institucionales a las que se deben hacer frente para identificar, perseguir y en su caso sancionar a los responsables por la comisión de hechos de corrupción. Aunado a ello se puede destacar que existen deficiencias significativas en la operatividad del Sistema. El comité coordinador no se encuentra debidamente integrado porque el fiscal especializado en el combate a la corrupción aún no ha sido nombrado. Para ello, requiere la existencia de un Fiscal General de la República, del cual dependerá directamente, y que tampoco ha sido elegido. Aunque en el discurso se ha dicho que el comité ha comenzado a operar, la realidad es que su única actuación se reduce a un recordatorio para todos los servidores públicos sobre la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales y de interés, sin que de esto se pueda concluir un verdadero inicio de actividades, a la altura de lo que se

⁷ Visible en: <http://www.semaforoanticorrupcion.mx/#/> (última fecha de consulta: 18 de febrero de 2018).

espera de éste, tomando en cuenta que por la naturaleza de sus funciones y el alcance de sus determinaciones es el órgano de mayor relevancia en el Sistema. Sin la integración del fiscal especializado, el comité coordinador carece del elemento sancionador para hacer frente a la corrupción y aún con su nombramiento, el diseño institucional de su estructura no parecer ser muy prometedor. Además, el Comité de Participación Ciudadana, que es la máxima representación de la sociedad civil en el sistema, no ha logrado trascender más allá de meras actuaciones anecdóticas: posicionamientos, invitaciones, mociones y promoción de dos juicios de amparo que se encuentran lejos del verdadero centro neurálgico del combate a la corrupción. Se aprecia que sus integrantes confunden el activismo social con el ejercicio de un cargo público y dejan de lado que su agenda se encuentra debidamente institucionalizada en un órgano de gobierno, deben aprovechar la oportunidad para mejorar el combate a la corrupción desde un enfoque interinstitucional, transversal y dinámico, a partir de actuaciones con mayor rigor argumentativo y que promulguen por dotar de mayor eficiencia a esta exigencia ciudadana. No se trata de exacerbar el ánimo de la sociedad mediante comunicados que evidencien lo que el día a día por sí mismo revela, sino de encontrar herramientas idóneas para hacer frente a esta problemática compleja en su comprensión y más aún en la instrumentalización de políticas para su erradicación. De poco sirve que la sociedad tenga una representación en el sistema, si sus integrantes actúan como una organización no gubernamental y no comprenden la necesidad de llevar a cabo el ejercicio de su actividad en un ámbito institucional de gobierno.

También se detectó que los trece delitos definidos en el Título Décimo del Código Penal Federal, referente a los ilícitos cometidos por hechos de corrupción son de difícil acreditación. Las dinámicas de la vida de oficina son complejas y en su realización existen prácticas cuyo fundamento no se encuentra necesariamente en la ley, sino que son productos de elementos consuetudinarios. Hacer frente a la costumbre como forma de ejercer el poder en el ámbito de la administración pública no significa crear nuevos delitos y aumentar las penas, pues difícilmente los verdaderos articuladores de las prácticas de corrupción serán los que caigan. Los mandos medios y los de menor rango en la pirámide organizacional suelen ser quienes suscriben los documentos que soportan la estructura probatoria en este tipo de delitos, por lo que fincar responsabilidades a las cabezas de las organizaciones resulta prácticamente imposible.

Por otra parte, los estados están rezagados en la implementación del sistema. No han llevado a cabo la totalidad de las reformas necesarias para dar cabida al mismo y se vislumbra una descoordinación entre el orden federal y los ámbitos estatales. El problema radica en la distribución del poder en relación con el federalismo y la autonomía de los estados. Aunque por mandato constitucional todos deben formar parte del sistema, las distintas soberanías locales comprenden de distintas maneras el diseño institucional que se planteó con la creación del mismo, por lo que hacer coincidir treinta y tres formas distintas de concepción de una misma institución derivará en un inminente fracaso. En ninguna parte de la gran cantidad de reformas que se llevaron a cabo, de las leyes que se promulgaron y los distintos ordenamientos que se modificaron, se advierte cómo se coordinarán los ámbitos estatales y el federal para “echar a andar” la maquinaria institucional que un sistema con esta complejidad exige. El día a día de su actividad irá definiendo pautas, conductas, procesos y formas de trabajo sin que ello asegure la funcionalidad necesaria para cumplir con los fines que derivaron en su creación.

Bibliografía

- Alonso, J. (2001), *Corrupción, Cohesión Social y Desarrollo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bertok, J. (2001), *Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE*. E: *Gestión y Política Pública*, México 10, (2): 335-373.
- Brunsson, N. y Olsen, J. (2007). *Formas organizacionales: ¿Podemos elegir las?*, en *La reforma de las organizaciones*. Nils Brunsson y Johan P. Olsen, México: CIDE.
- Casar, A. *Anatomía de la Corrupción (2015)* México: CIDE – Instituto Mexicano de Competitividad. Recuperado de: http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2012). Documento aprobado por la XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Asunción, Paraguay, 30 de junio y 1º de julio de 2011. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (52).
- Comité de Participación Ciudadana. (2017). *Moción del Comité de Participación Ciudadana al Senado*. Recuperado de: <http://cpc.org.mx/2017/06/22/comite-de-participacion-ciudadana-realiza-segunda-mocion-al-senado-sobre-nombramiento-de-magistrados-anticorrupcion/>
- Comité de Participación Ciudadana. (2017) *Posicionamiento del Comité de Participación Ciudadana en relación con reportaje del periódico New York Times*. Recuperado de: <http://cpc.org.mx/2017/06/22/posicionamiento-del-comite-de-participacion-ciudadana-sobre-acusaciones-de-espionaje-a-periodistas-activistas-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos/>
- Diario Oficial de la Federación. (2017). *Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer la obligación de presentar la declaración patrimonial*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490303&fecha=14/07/2017
- Diario Oficial de la Federación. (2016). *Decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* Visible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016
- Instituto Mexicano de Competitividad. (2017). *Semáforo Anticorrupción*. Recuperado de: <http://www.semaforoanticorrupcion.mx/#/>
- Transparencia Internacional. (2017) *Índice de Percepción de Corrupción 2017*, Recuperado de: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017