



SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO: ¿SOLUCIÓN O FARSA INSTITUCIONAL?

National anti-corruption system in Mexico: solution or institutional farce?

**Vázquez-Avedillo José
Fernando***

**Bello-Gallardo Nohemí
García-Padilla Zyanya**

*Facultad de Derecho de la
Universidad Autónoma de Querétaro*

*Correo electrónico de contacto:
fernando.vazquez@uaq.mx

*Fecha de recepción: 10/02/2017
Fecha de aceptación: 03/03/2017*

Resumen:

El Sistema Nacional Anticorrupción se constituye como el mecanismo que el Gobierno Federal ha instrumentado a través de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, a efecto de establecer un frente común a un gran problema que de forma casi permanente hemos tenido en nuestro país. La corrupción es uno de los grandes lastres que hemos tenido en México y que no nos han permitido crecer adecuadamente. La intención de este breve trabajo está encaminada a mostrar una radiografía del sistema y con ello poder emitir juicios de valor que nos permitan comprender el impacto que tendrá esta reforma constitucional en la vida de los mexicanos. A efecto de lograr lo anterior, se analizarán las reformas constitucionales y legales comparándolas con la situación de facto que se vive en el país con la intención de determinar el alcance de la re-

forma y su impacto en nuestro entorno nacional.

Palabras clave:

Corrupción, Sistema, Transparencia.

Abstract:

The National Anti-Corruption System was established as the mechanism that the federal government has implemented through the constitutional reform of May 27, 2015, in order to establish a common front to a big problem that almost permanently have had in our country. Corruption is one of the great scourges we've had in Mexico and have not allowed us to grow properly. The intention of this short paper is intended to show a snapshot of the system and thus to make value judgments that allow us to understand the impact of this constitutional reform on the lives of Mexicans.

To achieve this effect, will be analyzed the constitutional and legal reforms comparing with the factual situation prevailing in the country in order to determine the scope of the reform and its impact on our national environment.

Keywords:

Corruption, System, Transparency.

I. Introducción

La corrupción es uno de los hechos más lacerantes que afectan a una sociedad, razón por la que es necesario buscar los mecanismos necesarios para erradicarla por completo, si esto fuera posible, pero al menos para reducirla a su mínima expresión, de manera que sus efectos no trasciendan en la esfera patrimonial y jurídica de los gobernados.

Una sociedad libre de corrupción da pie a un desarrollo armónico y sostenible que provoca una elevación en los índices de satisfacción en las personas, gestando con ello mejores estadios de vida que se ven reflejados ineludiblemente en el contexto internacional.

El combate a la corrupción contribuye a establecer un clima de seguridad que se ve reflejado no solo en el crecimiento sino en el desarrollo económico de una nación.

Desde la óptica del Poder Ejecutivo se ha trabajado con una dependencia encargada de atender y erradicar el fenómeno de la corrupción, sin embargo los nuevos tiempos nos han llevado a la necesidad de plantear nuevos escenarios que brinden mayor certeza y desde luego, generen mejores resultados, dando por ello la necesidad de dar vida a todo un sistema que atienda el tópico en comento con mayor eficiencia y eficacia, sin embargo, tal transformación aún no termina de concretarse, postergando con ello los beneficios

que pudieran traer a todo el pueblo mexicano. En razón de lo anterior, trataremos de hacer un recuento de lo realizado hasta el momento, partiendo básicamente desde la promesa de crear un organismo constitucional autónomo encargado del tema.

II. La Corrupción

La corrupción es un fenómeno de tal complejidad que implica no solamente el aspecto puramente económico, sino que también envuelve lo social y lo político, y ningún país se encuentra exento de tal fenómeno, razón por lo que se le considera un asunto de alcance global.

Pareciera ser que la corrupción fuera parte del propio sistema, algo muy arraigado desde las mismas entrañas, imposible de erradicar debido a que el sistema mismo se desmoronaría. En este sentido, José Carbonell (Carbonell, 2002:109) señala precisamente esta situación refiriéndose específicamente al sistema político mexicano expresando que la corrupción era un mecanismo de uso reiterado y con varias funciones a efecto de instrumentar adecuadamente la estructura política del país.

La corrupción no era un tumor del régimen. Era su naturaleza. La corrupción ocupó el centro del régimen porque era la clave para su mantenimiento. Si la mayor parte de los autoritarismos ha enfrentado el disenso con brutal represión, el mexicano lo ha hecho con la mordida, la cooptación, el contrato, los privilegios. La corrupción se convirtió, así, en un eficaz mecanismo de control político, un pegamento de lealtades, un abortivo de rebeliones. (Silva-Herzog, 1999:44-45).

La corrupción es un mecanismo crucial en el estilo único de gobernar de México. Al asignar el botón, la corrupción ayuda a socavar el potencial de las organizaciones para poner en peligro al sistema, y contribuye así a aliviar las demandas

de clase. (Morris, 1992:62).

Gabriel Zaid ha dicho que la corrupción en México consiste en “disponer de las funciones públicas como si fueran propiedad privada; en servir al país (porque el sistema le ha servido al país, eso no puede negarse), pero sin dejar a su juicio: ni quiénes le sirven, ni cómo le sirven, ni cuánto se sirvan como pago de sus patrióticos servicios”. (Zaid, 1995:67).

Ahora bien, en esencia, la corrupción provoca diversos fenómenos negativos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Lacera a las instituciones democráticas, pues distorsiona procesos electorales, quebranta el estado de derecho y deslegitima a ese sector llamado burocracia, lo que se traduce ineludiblemente en inestabilidad política.
- Afecta directamente el desarrollo económico de un país, toda vez que desalienta la creación y el desarrollo de empresas, inhibiendo la participación del sector inversionista.
- Incrementa la brecha entre diversos sectores de la sociedad, ya que limita la intervención gubernamental para la atención de necesidades básicas de un conglomerado, actuando únicamente a favor de los influyentes y en perjuicio del resto de la población.

De acuerdo con el organismo Transparencia Internacional, la corrupción es el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados, circunstancia que desde luego nos habla de la amplitud de término y sobre todo del fenómeno, ya que debemos considerar al soborno, el fraude, la apropiación indebida de cosas, la desviación de recursos públicos, el tráfico de influencias, la extorsión, el nepotismo, el uso indebido

de información privilegiada, la manipulación de las decisiones judiciales, y otras muchas formas que adopta este cáncer que devasta a cualquier sociedad.

En el año 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el cual es un instrumento jurídico cuya intención es la de ofrecer respuestas a todos los países miembros en la lucha contra el fenómeno lacerante de la corrupción, entendido este como un fenómeno de naturaleza global y no solo vinculado con los países en vías de desarrollo o con graves problemas de democracia, por lo que se requiere atención global, circunstancia para lo cual se establecieron mecanismos de asistencia técnica para desarrollar capacidades a efecto de combatir dicho fenómeno.

Resulta relevante el comentario de Vicente Lombardo Toledano respecto del fenómeno de la corrupción, quien señala que “Vivimos en el cieno: la mordida, el atraco, el cohecho, el embute, el chupito, una serie de nombres que se han inventado para calificar esta práctica inmoral [la corrupción]. La justicia hay que comprarla. Primero al gendarme, luego al ministerio público, luego al alcalde, luego al diputado, luego al gobernador, luego al ministro, luego al secretario de Estado...”¹

Tal y como lo señala Lombardo Toledano, el asunto de la corrupción no se limita a los espacios gubernamentales, locales, nacionales o internacionales, sino que es un asunto que convive con el propio desarrollo del hombre, razón por lo que deben establecerse iniciativas no solo para atender el problema desde el gobierno, pues también la iniciativa privada se ve inmersa en el problema, lo que nos lleva a reflexionar, a reserva de comentarlo más adelante, que se trata de un problema de índole cultural, que debe ser atendido también desde esa trinchera, pues de nada

servirá atender los efectos si no se atacan las causas; y nuevamente caemos en la cancha del gobierno, pues también le corresponde considerar el tema desde el aspecto educativo y de formación de las nuevas generaciones de mexicanos, y las preguntas son ¿qué estamos haciendo al respecto? y ¿qué tan mal andamos en el tema?.

Se dice que como muestra basta un botón para entender el fenómeno y para ello traeremos a colación un dato estadístico de carácter internacional respecto de la percepción que se tiene de nuestro país respecto de la corrupción.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2014 publicado por la organización Transparencia Internacional, México subió al puesto 103 de 174 del ranking de corrupción gubernamental, mejorando así su situación respecto del año 2013, en donde nos tenían en la

posición 106. En la versión del año 2015, México alcanzó el lugar 95, circunstancia por demás alentadora, sin que ello fuera suficiente para echar las campanas al vuelo, pues aún seguíamos por encima de la media mundial, cosa que debería darnos bastante vergüenza y desde luego hacernos reflexionar sobre los quehaceres necesarios para avanzar en tema. Para el año 2016, nuestro país cayó hasta el lugar 123, circunstancia que nos habla de un crecimiento notable de la corrupción en tan solo un año.

Es preciso señalar que éste índice al que se hace referencia, clasifica a los países puntuándolos en una escala de 0 a 100, siendo cero cuando la percepción es de altos niveles de corrupción y siendo cien cuando la percepción es de muy bajos niveles de corrupción, tomando en consideración la percepción de corrupción del sector público que tienen sus propios habitantes.

Comparativa: Índice de Percepción de la Corrupción²

Países	2014		2015		2016	
	Ranking de la Corrupción	Índice de Corrupción	Ranking de la Corrupción	Índice de Corrupción	Ranking de la Corrupción	Índice de Corrupción
Dinamarca	1º	92	1º	91	1º	90
Nueva Zelanda	2º	91	4º	88	1º	90
Finlandia	3º	89	2º	90	3º	89
Suecia	4º	87	3º	89	4º	88
Singapur	7º	84	8º	85	7º	84
Holanda	8º	83	5º	87	8º	83
Canadá	10º	81	9º	83	9º	82
Estados Unidos	17º	74	16º	76	18º	74
México	103º	35	95º	35	123º	30
Corea del Norte	174º	8	167º	8	174º	12

México - Índice de Percepción de la Corrupción³

Fecha	Ranking de la Corrupción	Índice de Corrupción
2016	123 ^o	30
2015	95 ^o	35
2014	103 ^o	35
2013	106 ^o	34
2012	105 ^o	34
2011	100 ^o	30
2010	98 ^o	31

Como se puede apreciar de las tablas que anteceden, ciertamente la posición asignada a nuestro país no es precisamente la más alentadora, pues países como Colombia y Costa Rica⁴ reportan un mejor lugar en la escala mundial, así que la percepción respecto del desempeño gubernamental en México es básicamente de corrupto, lo que conlleva la idea de que la población también contribuye o es parte del propio fenómeno provocando desde luego innumerables consecuencias que nos afectan como país.

Ciertamente en muchas ocasiones las comparaciones suelen ser odiosas, sin embargo, resulta interesante como es que se percibe a diferentes países respecto del fenómeno en comento. Dinamarca es considerado a la fecha, el país menos corrupto de todo el orbe, muy por encima de nuestro vecino del norte los Estados Unidos, que aparecen ubicados hasta el lugar 18, que comparado contra nuestro monstruoso lugar 123, permite observar cómo es que nos consideran y de ahí las circunstancias que nos rodean por tal hecho.

Resulta relevante entender el fenómeno de la corrupción para con ello tener un piso firme a partir de cual combatirla a través de políticas

públicas que deben ir encaminadas a aspectos de naturaleza cultural y con ello generar instituciones que coadyuven en ese proceso, pues como ya se ha dejado asentado, no solo es un problema intragubernamental sino que es un fenómeno social altamente complejo y de naturaleza global.

Debido a lo anterior, el gobierno mexicano ha dedicado esfuerzos para atender el fenómeno, esfuerzos que datan de tiempo atrás y no solo por cuanto ve a la estructura y organización de gobierno, sino también en el campo legal, particularmente hablando de los instrumentos internacionales de los que México es parte y que de forma conjunta con la legislación propiamente nacional, se ha ido gestando un sistema al respecto.

En este sentido, vale la pena señalar tres convenciones que fortalecen el combate a la corrupción en nuestro país.

Con la convicción de que la honestidad y la rendición de cuentas son indispensables para todo gobierno democrático, y con el entendido, de que fomentar la transparencia y luchar contra la corrupción son condiciones fundamentales para promover la inversión e impulsar la

competitividad de las economías, México se ha comprometido internacionalmente a tomar las medidas apropiadas y necesarias al respecto. Ha firmado y ratificado tres importantes convenciones internacionales: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

El cumplir con esos compromisos internacionales, desde los sectores público y privado, contribuirá al desarrollo de una cultura democrática y a la construcción de una sociedad justa. La Secretaría de la Función Pública ha impulsado la creación de esta página de Internet, que busca difundir los lineamientos y recomendaciones de las convenciones internacionales anticorrupción de las que México es parte. Con ello, espera generar conciencia entre los actores involucrados en su cumplimiento y entre la sociedad en general sobre su papel en el combate a la corrupción y en la consolidación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

- Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
- Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (OCDE)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU)⁵

En el ámbito estrictamente local, el gobierno mexicano focalizó el esfuerzo en la creación de una dependencia del Poder Ejecutivo, la cual hoy lleva el nombre de la Secretaría de la Función Pública, dependencia ya ratificada por el Ejecutivo Federal para encabezar los esfuerzos dedicados a la lucha contra este mal global.

III. LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La Secretaría de la Función Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, la cual esencialmente se encarga de organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental⁶.

Para entender la naturaleza de esta dependencia, es menester conocer su origen y desarrollo, razón por la que debemos trasladarnos hasta el año de 1982, en el inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado⁷, quien se planteaba la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público, razón por la que presentó ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas con el propósito de integrar en un solo ente las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas, circunstancia que daría por resultado la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante publicación del Diario Oficial de la Federación del día 29 de diciembre de aquel año.

Posteriormente, ya en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificándose el nombre de la Dependencia para denominarse como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual

además conjugó la idea de disponer de mejores instrumentos para llevar a cabo sus tareas con toda oportunidad y eficiencia, considerando un nuevo esquema de organización con la intención de evitar la duplicación de funciones y precisar con toda puntualidad las responsabilidades de los servidores públicos. En ese orden de ideas, se le dotó de nuevas atribuciones para modernizar y controlar las funciones administrativas fundamentales.

Resulta importante recordar que para esa época, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 favoreció como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

Ahora bien, ya en el sexenio de Vicente Fox, el 30 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que fue aprobado el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, estableciéndose como uno de sus objetivos rectores el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal.

Para el 16 de julio de 2001, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de esta Secretaría, en el cual se destacó la inclusión en la estructura orgánica de la Dependencia, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la cual fue creada por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de la Administración Pública Federal.

Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003, se reformó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cambiando la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la que hoy aún tiene, que es la de Secretaría de la Función Pública.

Resulta relevante mencionar que con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 2013 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública quedó relegada en esta ley al artículo segundo transitorio, condenándola a su desaparición, toda vez que dicha dependencia caducaría una vez que fuese aprobada la creación de un organismo constitucional autónomo en materia de combate a la corrupción.

Como puede apreciarse, la Secretaría de la Función Pública tenía sus días contados, pues sería sustituida por un organismo constitucional autónomo, del cual ya hablaremos y que se fue gestándose desde aquella fecha y hasta su aborto fatal con la reforma a la ley en comento del 18 de julio de 2016. Derivado de lo anterior, y mientras se creaba dicho organismo autónomo, la Secretaría siguió vigente, aunque con características más bien de un ente en vías de extinción; en este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a partir de aquella reforma de 2013, ya no mostraba a la Secretaría de la Función Pública, pues su única nota de existencia, lo era un simple artículo transitorio.

Ahora bien, la lucha contra el fenómeno de la corrupción debe darse en un ámbito de absoluta libertad y autonomía, a efecto de lograr maximizar sus efectos; esto es, que no exista la posibilidad de una injerencia en la toma de decisiones que pueda comprometer la finalidad que se persigue.

Es preciso señalar que si bien es cierto, el control y vigilancia de la administración pública recae en la Secretaría de la Función Pública, a pesar de la ratificación senatorial, su dependencia y relación jerárquica con el jefe del Ejecutivo pone en entredicho su función, pues bajo este orden de ideas resulta ser juez y parte, circunstancia que en nada contribuye en el combate de la corrupción, hecho por el que se propugnaba en la creación de un organismo constitucional autónomo.

Debido a lo anterior, la reforma de enero de 2013, daba pauta a generar dicho organismo, cuyas características de autonomía constitucional pretendían garantizar el combate a la corrupción, sin embargo, entre aquella fecha y la reforma de julio de 2016, se observaron serias discrepancias entre los legisladores, particularmente de la Cámara de Diputados donde la iniciativa estuvo atorada después de haber sido aprobada en la Cámara de Origen, que en este caso lo fue la de Senadores.

Recordando brevemente el trayecto de esta iniciativa de reforma constitucional, traemos a la atención del lector que el tema llegó a la Cámara alta en noviembre de 2012, cuando el presidente Enrique Peña Nieto⁸ lo propuso al Congreso antes de asumir el cargo el 1 de diciembre de ese año; iniciativa que se sumó a la presentada por las bancadas del Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.

Para ese entonces, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) estimó que la corrupción tenía un costo de un billón 529,300 millones de pesos, equivalentes al 10% del PIB mexicano. (Torres, 2013).

El Senado presentó el pre dictamen del documento de creación de la Comisión Nacional Anticorrupción un poco más de un año después de que la iniciativa había sido presentada, el 1 de diciembre del 2013 y tras más de un año por

desacuerdos entre las principales fuerzas políticas, la Cámara alta aprobó el 13 de diciembre de 2013 la creación de este nuevo órgano de combate a la corrupción, teniendo 111 votos a favor, dos votos en contra y dos abstenciones.

La Cámara de Diputados dio entrada a la reforma constitucional hasta el 4 de febrero del 2014, lugar donde permaneció en la congeladora.

A principios del año 2015, todo parecía indicar que el asunto de la Comisión Nacional Anticorrupción quedaría en el olvido, como muchos de los asuntos torales de nuestro país, sin embargo, el 27 de mayo sucedió un hecho que nos vuelve a poner en el camino correcto, pues se reformó la Constitución Federal, dando pauta al Sistema Nacional Anticorrupción, circunstancia que hacía nuevamente posible el nacimiento al seno del propio sistema, del organismo constitucional autónomo en esta materia, cosa que no sucedió.

IV. La Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de Mayo de 2015 y el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

Hoy en día es evidente la velocidad con la que ocurren los cambios en nuestra vida y el campo del Derecho no es la excepción, pues también ha experimentado el embate de la vertiginosidad del ritmo de vida del siglo XXI.

En el campo de la administración pública mexicana, durante el siglo XX, estábamos acostumbrados a observar modificaciones legales de la estructura y organización del equipo presidencial cada seis años, justo al inicio de cada sexenio, pero con el paso del tiempo esto fue modificándose y haciéndose cada vez más seguido, incidiendo ya no solo en la legislación secundaria sino también en la propia Constitución, circunstancia que a estas fechas ya nos parece un asunto bastante cotidiano.

Como ya se ha planteado, el asunto del combate a la corrupción es algo connatural al propio gobierno, ya sea porque resulta una preocupación real de la clase gobernante y de los propios gobernados o simplemente por aparentar una faceta democrática del gobierno a efecto de justificar lo necesario.

Por cuanto ve al tema en comento, su última etapa comenzó con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero de 2013, pero ahora toca en turno analizar la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015, la cual da vida a lo que se conoce como el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que fue considerado como un cambio estructural para combatir frontalmente a la corrupción en todas sus facetas. En este mismo tenor, hubo comentarios con ánimo esperanzador de afrontar uno de los grandes males que aqueja a nuestro país.

Un signo alentador en los complicados tiempos que vive la República es la expedición del decreto de reformas a la Carta Magna en materia de combate a la corrupción el día 27 del pasado mes de mayo, que pretende dar un tratamiento sistémico a la lucha contra este fenómeno que se ha convertido en deporte nacional y toca prácticamente todos los estratos de la actividad social y política de nuestro país. (Herrero, 2015)

Pero más allá de los comentarios halagüenos, si bien la creación de este sistema puede tener resultados positivos, en la propia reforma de advirtieron en ciertos elementos que permitían avizorar lo que más temíamos, que no sucediera absolutamente nada.

De la reforma en comento vale la pena referir-

nos a tres puntos específicos que parecieran ser los pilares de todo el funcionamiento del sistema.

En primer lugar, es menester hacer mención a la Auditoría Superior de la Federación, en su carácter de organismo constitucional autónomo, encargado de la revisión de la cuenta pública, espacio donde suelen darse la mayoría de las corruptelas y abusos, motivo que da origen al sistema. En este sentido, se proporciona a este órgano mayores facultades de revisión respecto de la cuenta pública, tal y como lo señalan los artículos 74 fracción VI y 79 Constitucionales.

Derivado de la fracción I del artículo 79, resulta por demás importante la competencia otorgada a la Auditoría Superior de la Federación respecto de fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios y la hoy Ciudad de México, circunstancia que viene a fortalecer los propios procedimientos de revisión insertos al seno de los gobiernos locales, aunque desde algún ángulo se advierta esto como mecanismos centralizados de la actividad gubernamental.

En segundo lugar, habrá de referirse a la transformación que sufre el Título IV de la Constitución Federal, que desde su denominación ya deja en claro el rumbo planteado a efecto de combatir la corrupción⁹. Este Título constitucional no solo trae consigo el refuerzo al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, sino que introduce la figura de sancionar a aquellos particulares que se vean vinculados en la realización de faltas administrativas graves y en esencia en hechos de corrupción, circunstancia que no nos debe sorprender, pues como lo señala Amparo Casar, el sector privado no está exento de este mal, por el contrario, participa activamente en el desarrollo de este cáncer que está destruyendo los cimientos mismos de nuestro país.

La corrupción no es un fenómeno que se restrinja al sector público. Los ciudadanos están igualmente obligados por la ley a no cometer actos de corrupción aunque siempre haya parecido más gravoso que aquellos que se dedican al servicio público se aprovechen de su cargo para beneficio propio. La mayoría de las veces, para que suceda un acto de corrupción, sea un soborno, una licitación, o incluso la aprobación de una pieza de legislación que beneficie a un sector, se necesita de dos partes igualmente responsables para efectuar la transacción: el político o funcionario público que detenta el poder público y lo utiliza para beneficio privado y quien paga en efectivo o en especie por ser beneficiado. Los actos de corrupción se dan entre actores públicos y privados y también entre actores privados sin la intervención de funcionario alguno. De hecho, los niveles de corrupción característicos de México son propios de una sociedad en la que ni gobernantes ni gobernados gustan del imperio de la ley y en los que la justicia puede comprarse. Unos por gusto, ambición o codicia y otros por necesidad participan de la corrupción. (Casar, 2015:27)

Y debemos señalar que la corrupción en el sector privado no es exclusiva de políticos y ricos empresarios, sino que alcanza a todos, pues la corrupción no solo es colusiva¹⁰, sino que también es extorsiva¹¹, fenómeno que tiene mayores alcances y penetración social.

En este rubro vale la pena recordar el Acuerdo A/011/14¹², por el que se creó la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, al seno de la Procuraduría General de República.

En tercer lugar, nos referiremos al nacimiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa prevista en la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional, institución que ha sustituido al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Esta transformación en el sistema jurisdiccional administrativo viene a otorgar mayor autonomía al órgano, dotándole de competencia para no solo sancionar las conductas de los servidores públicos vinculados con actos de corrupción, sino que también queda habilitado para sancionar a aquellos particulares que se encuentren vinculados con faltas graves y específicamente con hechos de corrupción, tal y como lo señala el Título IV de nuestra Carta Magna.

De los tres aspectos brevemente relatados, pareciera que todo funcionará maravillosamente, sin embargo, quedaba pendiente lo relacionado con el órgano constitucional autónomo que sustituirá a la Secretaría de la Función Pública. Este órgano cuyo nacimiento se encontraba supeditado a que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobara la propuesta ya revisada por la Cámara de Senadores, circunstancia que se encontraba pendiente desde el año 2014.

Alrededor del nacimiento de este organismo constitucional autónomo habían acontecido algunas circunstancias dignas de comentar que parecieran apuntar al hecho de que nunca vería la luz del día. Primeramente deberemos recordar que el titular de la Secretaría de la Función Pública hasta el 18 de julio de 2016¹³, Virgilio Andrade Martínez, tomó posesión de dicha cartera el 3 de febrero de 2015, pues la Dependencia en comento había estado acéfala desde la reforma de 2013, estando como encargado de despacho el subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, Julián Olivas Ugalde; tal impase quizás se debió al hecho de que el Presidente veía venir la creación del nuevo organismo que finiquitaría los trabajos de aquella dependencia federal, sin embargo, el inicio del

año 2015, sucedió el nombramiento del Mtro. Andrade Martínez, circunstancia que revivió materialmente a una Secretaría de la Función Pública alicaída y sentenciada a desaparecer; ¿acaso el presidente ya no observó viable el nacimiento del organismo constitucional autónomo en materia de anticorrupción?

Aunado a lo anterior, el artículo 113 constitucional, base del Sistema Nacional Anticorrupción de conformidad con la reforma del 27 de mayo de 2015, sigue refiriéndose a la dependencia del Ejecutivo responsable del control interno de la administración pública federal, circunstancia asociada a las recién publicadas Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁴, mismas que refrendan la existencia de dicha dependencia federal; en este sentido, el único cambio radical por cuanto ve a la dependencia en comento es el hecho de que su titular será ratificado por el Senado de la República a propuesta del Ejecutivo¹⁵; y como cereza del pastel mediante el artículo 2º transitorio de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se derogó el artículo 2º transitorio de la reforma del 2 de enero de 2013, con lo cual se da por terminado el tema de un organismo constitucional autónomo en materia anticorrupción¹⁶.

Pero no todo está perdido, pues se espera que el Sistema Nacional Anticorrupción cumpla con su cometido de conformidad con el artículo 113 Constitucional.

Ahora bien, de la lectura del artículo citado se desprende un rasgo que constituye una luz esperanzadora, pues en su fracción primera nos refiere la conformación de un Comité Coordinador, que de alguna manera organizará el esfuerzo institucional de todas las instancias gubernamentales que intervendrán en dicho sistema, apoyado por una representación ciudadana que seguramente contribuirá a transparentar los procesos

internos, o al menos eso se pretende.

Ciertamente la moneda está en el aire y habrá que esperar un poco para saber en que termina este cuento que nos promete el combate frontal a la corrupción y con ello una forma de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población.

IV. Conclusiones

Toda acción tendiente a satisfacer las necesidades primarias del hombre debe ser considerada como un esfuerzo loable y digno de reconocimiento. En este sentido todas las acciones realizadas en el tema del combate a la corrupción merecen tales apelativos –en principio-, sin embargo, en muchas de las ocasiones lo único que rescatamos son grandes decepciones.

El Sistema Nacional Anticorrupción, fruto de un constitucionalismo moderno, parece ser un esfuerzo real contra ese gran lastre que significa la corrupción en un país. Las acciones emprendidas recientemente pudieran indicarnos que ahora sí afrontaremos este serio problema con medidas que efectivamente se llevaran a cabo sin mayores cortapisas.

El optimismo y la esperanza son elementos comunes en la mayoría de las personas, cuando de ello depende su crecimiento y desarrollo en lo individual y en lo colectivo, sin embargo, partiendo de una visión crítica, más que volver a creer en las instituciones, aparecen en nuestro horizonte ciertos rasgos que nos hacen pensar en escenarios desastrosos y en el mejor de los casos, simplemente la inactividad y el conformismo con más de lo mismo.

A pesar de lo negro que se vea el escenario de futuro, debemos apostar a que los esfuerzos institucionales den resultados positivos en la lucha frontal contra la corrupción, razón por la

que además de tener una actitud esperanzadora, debemos involucrarnos en los procesos y desde la trinchera que nos toque defender, realizar las acciones necesarias para contribuir a que el gran objetivo nacional se cumpla, aun y cuando ya no vayamos a contar con un organismo independiente, que hubiera sido lo ideal.

Y para terminar, una frase de Samuel Fielden con relación al combate a la corrupción:

*Yo creo que llegará un tiempo en que sobre las ruinas de la corrupción se levantará la esplendorosa mañana del mundo emancipado, libre de todas las maldades, de todos los monstruosos anacronismos de nuestra época y de nuestras caducas instituciones.*¹⁷

Resúmenes Curriculares:

José Fernando Vázquez Avedillo. Profesor de tiempo completo adscrito a la Facultad de Derecho; Integrante del Cuerpo Académico Consolidado Derechos Humanos y Globalización.

Nohemí Bello Gallardo. Profesora de tiempo completo adscrita a la Facultad de Derecho; SNI I. Integrante del Cuerpo Académico Consolidado Derechos Humanos y Globalización.

Zyanya García Padilla. Alumna de la licenciatura en Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Notas:

¹ Citado por Carlos Silva en “La corrupción como sistema”, Reforma, 23 de marzo de 2004.

² Extraído del Índice de Percepción de la Corrupción. Expansión/datosmacro.com <http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion> Recuperado el 14 de septiembre de 2015, http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf

Recuperado el 19 de julio de 2016, y http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf Recuperado el 14 de marzo de 2017.

³ México, Índice de Percepción de la Corrupción. Expansión/datosmacro.com <http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/mexico> Recuperado el 14 de septiembre de 2015, http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf Recuperado el 19 de julio de 2016, y http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf Recuperado el 14 de marzo de 2017.

⁴ Ver tablas completas del IPC 2015 y 2016. http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf Recuperado el 24 de julio de 2016, y http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf Recuperado el 14 de marzo de 2017.

⁵ Convenciones. Secretaría de la Función Pública. <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones.html> Recuperado el 11 de septiembre de 2015.

⁶ El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente.

⁷ A propósito del tema, el lema del sexenio de Miguel de la Madrid fue “Renovación moral de la sociedad”, justamente para atender los altos índices de corrupción existentes en aquella época.

⁸ La Comisión Nacional Anticorrupción fue planteada inicialmente durante la campaña electoral de Enrique Peña Nieto, al contender por la presidencia de la República. El compromiso fue presentado en la ciudad de Guadalajara, el 30 de marzo de 2012, durante uno de los primeros eventos de la campaña.

⁹ “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.”

¹⁰ La corrupción colusiva es la situación en la que

los funcionarios del gobierno y los actores privados trabajan conjuntamente para la obtención de beneficios mutuos, contrariando la ley.

¹¹ La corrupción extorsiva acontece cuando cuando un sujeto está obligada a sobornar para obtener o proteger sus derechos o necesidades. En este caso, la corrupción es deseada sólo por el sobornado, ya que quien paga el soborno es víctima de éste.

¹² El Acuerdo A/011/14 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014, como parte de un conjunto de acciones tendientes al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, mismo que establece con claridad la intención de la actual administración federal en trabajar respecto del tema del combate a la corrupción, tal y como lo señala en su Meta Nacional “México en Paz”; objetivo 1.4. “Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente”; estrategia 1.4.1. “Abatir la impunidad”, prevé entre sus líneas de acción diseñar y ejecutar las adecuaciones normativas y orgánicas en el área de competencia de la Procuraduría General de la República, para investigar y perseguir el delito con mayor eficacia y en su estrategia 1.4.3. “Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana”, prevé la creación de un organismo especializado en el combate de actos de corrupción cometidos por servidores públicos.

¹³ El secretario de la Función Pública, Virgilio Andrade, anunció el 18 de julio de 2016 que presentó su renuncia al presidente Enrique Peña Nieto conforme lo establecen las nuevas leyes del Sistema Nacional Anticorrupción.

¹⁴ Publicadas en el DOF el 18 de julio de 2016.

¹⁵ El nombramiento del Secretario de la Función Pública que somete el Presidente de la República a ratificación del Senado de la República, deberá estar acompañado de la declaración de interés de la persona propuesta, en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Adminis-

trativas. El texto corresponde al último párrafo del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁶ SEGUNDO. Se deroga el Segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

¹⁷ Fielden, Samuel; Ministro metodista inglés, gran orador y pensador.

V. Referencias:

- Carbonell, José. (2002). *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*; IJ-UNAM, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime.(2005). *Estado de Derecho y Corrupción*; Porrúa, México.
- Casar, María Amparo. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*; México, CIDE, 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cruz Santiago, Claudia (Coord.) (2007). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, Centro de Producción editorial, México.
- Cruz Santiago, Claudia. (2008). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*; Grupo parlamentario del PRD, Congreso de la Unión, LX Legislatura, México.
- González Llaca, Edmundo (2005). *La Corrupción*, INAP, México.
- Herrero Huizar, Gerardo; *Sistema Nacional Anticorrupción*; México, El Financiero, 1º de junio de 2015, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/sistema-nacional-anticorrupcion-2.html> Extraído el 15 de septiembre de 2015.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Méndez Silva, Ricardo (Coord.) (2010). *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, IJ-Unam, México.
- Morris, Stephen D. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI editores.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Reglamento interno de la Secretaría de la Función Pública.
- Sánchez, Enrique; Peña Nieto promulga reforma que da paso al Sistema Nacional Anticorrupción, México, Excelsior en línea, 28 de mayo de 2015. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/05/28/1026312> Extraído el 15 de septiembre de 2015.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús (1999), *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta.
- Torres, Mauricio, Tras un año de desacuerdos, el Senado avala la comisión anticorrupción, México, CNN, 2013, <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/13/tras-un-ano-de-desacuerdos-el-senado-avala-la-comision-anti-corrupcion> Extraído el 14 de septiembre de 2015.
- Transparencia, ética pública y combate a la corrupción, UNAM, México, 2009.
- Zaid, Gabriel (1995). *Adiós al PRI*, México, Océano.