

5

Conversatorio sobre la construcción institucional del Sistema Nacional Anticorrupción

*María Marván Laborde**

EL PRESENTE artículo recoge las aportaciones del conversatorio que se llevó a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas en el marco de las XVII Jornadas sobre Justicia Penal en noviembre de 2016. Participamos la Dra. María Amparo Casar (MAC)¹, el Dr. Sergio López Ayllón (SLA)², el Mtro. Eduardo Bohórquez (EB)³ y quien esto suscribe Dra. María Marván Laborde (MML) en calidad de moderadora y con la responsabilidad de haber hecho las preguntas que estimularon la conversación.

A diferencia de otras mesas de este evento académico, quienes participamos no presentamos cada uno una ponencia sobre el tema “Combate a la Corrupción”, tomamos esta decisión porque los cuatro participantes formamos parte de los grupos académicos y de la sociedad civil que impulsaron la reforma, por lo tanto, compartimos una misma visión, que si bien tiene diferencias y matices importantes—como se hizo evidente a lo largo de dos horas de conversación—, fueron muchas más las coincidencias.

El presente escrito refleja la conversación sostenida sin reproducir fielmente la versión estenográfica, esto con el propósito de facilitar la lectura; si bien se trabajó en la redacción de los puntos de vista, solo se eliminaron ciertas expresiones propias del lenguaje oral que podrían resultar cansadas y repetitivas para el lector. Se añaden al final algunos cuadros que dan cuenta exacta de la reforma constitucional, las leyes

* Socióloga investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Investigadora del CIDE

² Director del CIDE

³ Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana

que deberán expedirse o reformarse y la lógica institucional sobre la que se basa la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

MML: El Sistema Nacional Anticorrupción nace a partir de una reforma constitucional que trata de atacar o combatir de una manera diferente un viejo problema de la sociedad mexicana: la corrupción. Le preguntaré a María Amparo Casar ¿cuáles son los componentes del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)?, ¿por qué hablamos de un sistema como tal y no de medidas o solo de una reforma legal?, ¿qué queremos decir cuando hablamos de un SNA?

MAC: El SNA subraya la palabra *sistema*. Antes de 1982 el tema de la corrupción se encontraba probablemente en la mente de algunos, pero no fue sino hasta 1982 cuando se empezó a abordar el tema en el debate público. El presidente Miguel de la Madrid creó la primera Secretaría de la Contraloría, la SECOGEF (1982), que después se convirtió en la SECODAM (1994). A ella se le fueron agregando facultades y, después fueron surgiendo otras instituciones con el propósito de tener mayor control sobre el funcionamiento de las entidades gubernamentales. De estas, la más importante fue la Auditoría Superior de la Federación (1999).

Aquello fue el primer intento por establecer controles intra-orgánicos. El Ejecutivo se daba a sí mismo un órgano de control para poder detectar fallas administrativas o de otra naturaleza, por ejemplo, delitos de corrupción. Se crearon distintos órganos dentro del Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo para combatir la corrupción. Las leyes que se publicaron entonces no estaban pensadas como un sistema integral que pudiera enfrentar el problema de la corrupción y de la impunidad de forma integral.

A partir de 2014 y de manera conjunta, investigadores y legisladores, comenzaron a trabajar sobre diversas experiencias internacionales con el fin de formular un proyecto que unificara y fortaleciera los esfuerzos y tareas de las distintas instituciones y, sobre todo, para integrarlas en un solo Sistema Nacional Anticorrupción.

La mayor parte de las dependencias y organismos que hoy componen el recién creado Sistema Nacional Anticorrupción ya formaban parte del entramado jurídico-institucional de nuestro país: el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), el Consejo de la Judicatura, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración

de Justicia (que habrá de transformarse en la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción) y la Secretaría de la Función Pública. Lo que es cierto es que con la entrada en vigor del SNA cambiarán algunas de sus funciones, la forma de nombramiento de algunos de sus titulares y, sobre todo, sus facultades para combatir la corrupción de manera más eficiente.

Adicionalmente, el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción presenta novedades importantes. En primer lugar, el SNA se encarga de interconectar a todas estas instituciones para que trabajen de manera coordinada en el diseño, promoción e implementación de una política nacional para abatir la corrupción y la impunidad. En segundo lugar, la idea es que su carácter sea *nacional* (no federal), esto es, que se replique en las mismas condiciones y con los mismos componentes en cada una de las entidades federativas. Finalmente, es de resaltar que, por primera vez, se integra una pieza de carácter social a través de la creación del Comité de Participación Ciudadana, uno de cuyos cinco integrantes tendrá la función de presidir el Comité Coordinador del Sistema.

Merece mención especial el proceso diseñado para el nombramiento de los cinco ciudadanos y ciudadanas que integrarían el Comité, a fin de que los partidos no incurrieran en la costumbre del reparto de puestos a través de cuotas. El método elegido fue el de que el Senado se encargaría de nombrar a un Comité Seleccionador, conformado a su vez por nueve personas responsable de llevar a cabo, de principio a fin, el proceso de selección de esos cinco ciudadanos.

La idea de crear un *sistema* partió de la consideración de que el fenómeno de la corrupción no se compone de una serie de actos individuales, sino que opera a partir de redes que implican un amplio conjunto de personas (de los sectores público y privado) que tienen, al estilo del crimen organizado, un determinado *modus operandi* y que crean patrones que se repiten en el tiempo.

Estos patrones son viables debido a ciertos problemas normativos: normas imprecisas, contradictorias, innecesarias o bien, por la ausencia de ciertas normas. Estas redes se reproducen en buena medida gracias a que el sistema de procuración e impartición de justicia no funciona. De hecho, una de las principales funciones del Comité Coordinador es precisamente investigar las causas que permiten la creación de estas redes y, por supuesto, la de proponer políticas públicas que impidan la formación y funcionamiento de estas.

FIGURA 3.1. *Instituciones y funciones del Sistema Nacional Anticorrupción*⁴

<i>Comité de Participación Ciudadana</i> ⁵ <i>Comité Coordinador del SNA</i> ⁶		
<i>Prevención</i>	<i>Investigación</i>	<i>Sanción</i>
SFP (APF)	SFP	SFP
ASF (nacional)	ASF (federación y nacional)	
	FECC/FGR (FGN)	
CJF (PJF)	CJF	CJE (PJF)
Comité de Participación Ciudadana		
		TFJA
		PJF

Fuente: Transparencia Mexicana, Secretaría de la Función Pública (SFP), Administración Pública Federal (APF), Auditoría Superior de la Federación (ASF), Fiscalía Especial contra la Corrupción (FECC), Fiscalía General de la República (FGR), Consejo de la Judicatura Federal (CJF), Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y Poder Judicial de la Federación.

MML: ¿Por qué un Sistema Nacional Anticorrupción y no un “zar anticorrupción”? La figura del zar anticorrupción se ha probado en algunos países con aparentes buenos resultados. ¿Podemos distinguir los casos en que ha funcionado de aquellos en los que no?

EB: En el mundo hay básicamente tres modelos para enfrentar la corrupción. Uno de ellos tiene que ver con una figura única a quien ha se denominado “zar” porque concentra poderes y facultades para actuar en nombre del Estado en el combate de todos los actos de corrupción. Esta figura puede o no tener autonomía constitucional, pero en todos los casos, para ser efectiva, tiene facultades de investigación que cruzan poderes y ámbitos de gobierno.

⁴ Las instituciones deberán funcionar a través de mecanismos de coordinación e inteligencia institucional cuyo principal responsable será el Comité de Participación Ciudadana.

⁵ Conformado por cinco ciudadanos y ciudadanas.

⁶ Conformado por las cabezas de todas las instituciones involucradas y el propio CPC. Quien presida el CPC presidirá también el Comité Coordinador.

La segunda figura es la de las llamadas “comisiones anticorrupción”. Se trata ya no de una sola persona, sino de un cuerpo colegiado que deberá investigar los actos de corrupción, para ello debe contar con un alto grado de autonomía y por lo mismo también concentra un enorme poder. Como ejemplos de comisiones podemos pensar en Hong Kong, Singapur y Guatemala. Los niveles de autonomía constitucional varían de caso en caso, pero en general comparten capacidad técnica y un grado variable de independencia política. En estas dos características recae su fuerza.

El riesgo tanto de los llamados zares como de este tipo de comisiones estriba en la alta concentración de poder que necesitan para ser efectivos. A mayor concentración de poder también hay mayor riesgo de abusos de poder, incluyendo el de la utilización de la figura con fines políticos selectivos, es decir, el zar y la comisión pueden corromperse.

La tercera figura es la de los “sistemas anticorrupción”. Los países mejor evaluados en los índices internacionales que miden la corrupción han optado por tener sistemas. Dinamarca, Suecia, Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Francia son los mejores ejemplos. A veces se les denomina “sistema de integridad” y en otras ocasiones “sistema anticorrupción”. Un buen sistema exige buenos órganos de control interno (el equivalente en México es la Secretaría de la Función Pública) y buenos órganos de control externo, (para México la Auditoría Superior de la Federación).

Los órganos de control interno y externo cumplen la función de investigación en materia administrativa y un fiscal especializado lo hace en materia penal; hay, del lado de la sanción, jueces administrativos y penales. Se completa una cadena institucional con la siguiente secuencia: control interno y externo, fiscalización, investigación y sanción administrativa y/o penal.

Los sistemas anticorrupción o de integridad parten de una concepción más democrática, pues evitan altas concentraciones de poder y buscan que diversas instituciones de manera coordinada enfrenten inteligentemente un problema sistémico.

En los países democráticos que han tenido éxito tratando a la corrupción, normalmente no se habla de combate a la corrupción sino de *control* de la corrupción, quizá porque han entendido que es una batalla milenaria tan compleja, como algunas otras que ha librado la humanidad en contra de la desigualdad o la pobreza, por ejemplo. Quizá

reconocen que son batallas imposibles de ganar, pero no conceden que sea imposible controlar.

No es que Finlandia no tenga corrupción, la tiene y es igual de peligrosa que en México. Por ejemplo, está documentado que Nokia en Finlandia ejercía una amplia influencia en las decisiones públicas del gobierno, lo que se conoce en la literatura como “captura del Estado”. Una empresa, incluso en Finlandia puede tener una influencia indebida sobre las decisiones del gobierno. Poder privado que llega a determinar decisiones de índole público.

Todos los presidentes de México, desde que yo tengo uso de memoria, han hablado de la corrupción como un problema endémico⁷, creo que se han confundido y lo que querían decir es que este es un problema epidémico⁸ en nuestro país. La corrupción no es propia de la mexicanidad. Es una epidemia que crece donde no hay controles apropiados, donde hay debilidad institucional, donde el Estado no cumple con las funciones de control interno y externo, investigación y sanción. Esta epidemia puede ser controlada a través de los medios apropiados. Cuando las epidemias no se controlan se convierten en pandemias. México ya se encuentra en estadio de pandemia. El SNA busca atender esa pandemia. Un zar anticorrupción claramente no es la solución.

FIGURA 3.2. *Sistemas y mecanismos de coordinación entre la federación y las entidades federativas*

SNA -CPC -Comité Coordinador -Secretariado Ejecutivo	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	
	Sistema Nacional de Control y Fiscalización	SFP ASF
	Conferencia Permanente de Contralores	
	Sistema Nacional de Transparencia	INAI
	Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia	FGR (PGR)
		TFJA
	CJF	

⁷ “Enfermedad propia de una región” (RAE).

⁸ “Mal o daño que se propaga de manera intensa e indiscriminada” (RAE).

MML: ¿Por qué hay que distinguir la justicia administrativa de la justicia penal?, ¿por qué es conveniente separar una de otra?

SLA: La distinción no es sencilla de explicar. Las conductas inapropiadas de los servidores públicos pueden ser de diversa índole, por ejemplo, abuso de poder, uso indebido de recursos, solicitud de una dádiva para cumplir con sus funciones o pasar por alto una norma, omisiones en el cumplimiento de sus funciones, etc. Los servidores públicos que forman parte de la administración pública (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo o Judicial), cada uno de ellos tiene facultades específicas que llevan a diversas responsabilidades cuando incumplen con su deber o actúan de manera desleal. Las sanciones administrativas son aplicables en los casos más sencillos e incluyen la inhabilitación y la reparación del daño. Para actuar en la vía penal, debe cometerse un delito, para lo cual tiene que existir previamente un tipo penal lo que implica un tipo de persecución y sanción distintas.

Debe haber una acusación, un Ministerio Público que determine que efectivamente existen elementos suficientes para iniciar el ejercicio de la acción penal y, finalmente, un juez que determine si esa persona cometió el delito del que se le acusa. El Derecho administrativo tiene por objeto sancionar a los sujetos en su calidad de servidores públicos, por haber cometido una falta en contra de su patrón. Además, puede tener una sanción de carácter penal, también puede sancionarse por la vía del Derecho civil, por ejemplo, cuando se impone la reparación del daño causado a una persona particular o al Estado.

Estas distinciones parecen sutiles, pero tienen implicaciones importantes. Cuando hablamos de corrupción está implicado un delito, quiere decir una conducta grave sancionable por el Derecho penal.

Las reformas implicadas en el SNA suponen, por un lado, un nuevo régimen de responsabilidades administrativas y por el otro, reformas a los tipos penales; esto se hizo con el propósito de poder sancionar adecuadamente las diversas infracciones de los servidores públicos y de los particulares. Se hace una diferencia no muy afortunada en la ley, pero conceptualmente relevante, entre conductas administrativas no graves, que conllevan sanciones de carácter disciplinario, de aquellas que tienen un carácter grave y que, por la vía penal pueden significar una sanción más importante para el servidor público.

MML: El SNA contempla las funciones de prevención, investigación y sanción e inmiscuye a diversas instituciones, tales como la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia

Administrativa, la Fiscalía Anticorrupción, la Secretaría de Función Pública, ¿cómo se distribuirán entre ellas las facultades y obligaciones?, ¿se corre un riesgo de que la división del trabajo diluya la responsabilidad de cada entidad involucrada?

SLA: Técnicamente el sistema no es un mecanismo de coordinación intergubernamental porque las competencias, las facultades para ejercer los actos concretos, no son responsabilidad del sistema; cada una de las instituciones involucradas tiene definidas legalmente sus competencias.

MML: Partiendo de este supuesto me gustaría traer a esta mesa de discusión el tema del presupuesto. Recordemos que hubo mucho ruido en los medios de comunicación porque la Ley de Presupuesto de 2017 no tenía previsto dinero para el SNA.

EB: El tema del presupuesto ilustra muy bien el funcionamiento del SNA, frente a la pregunta: ¿qué hará cada uno de los órganos implicados en él? Debemos de responder que: las funciones que cada uno de ellos tiene por ministerio de ley. La labor de control interno la va a hacer la Secretaría de la Función Pública, que tendrá dos tareas. En primer lugar, los órganos de control tendrán funciones para asegurar la disciplina interna de la administración pública. Cuando se cometa una infracción grave, el órgano de control interno (la contraloría) deberá turnar el expediente a la Unidad de Investigación Anticorrupción dentro de la propia Secretaría, ésta fungirá como una especie de fiscal en el ámbito administrativo. Una vez concluida la investigación deberá presentar el caso al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Auditoría de la Federación, que no es un órgano del Ejecutivo sino del Legislativo, ha tenido desde el 2000 la tarea de la fiscalización externa del gasto público, no solo del Ejecutivo Federal (Administración Pública) sino de la totalidad del gasto federal. A través de auditorías la ASF revisa el ejercicio del gasto público y cuando detecte irregularidades, también deberá pasarlo a la Unidad Anticorrupción. Una de las innovaciones más importantes del sistema es la posibilidad de abrir auditorías e investigaciones en tiempo real y no hasta que termine el ejercicio fiscal en curso.

A partir de la aprobación del SNA la ASF podrá fiscalizar cerca del 90% del gasto de las entidades federativas. Antes de la reforma solo tenía facultades para auditar los fondos federales que se ejercían en los estados y en el Distrito Federal, ahora podrá supervisar como se ejerce el 90% del gasto de los estados, para ello habrán de desarrollarse

criterios específicos y celebrarse convenios de colaboración con los órganos de fiscalización de cada entidad. En este caso también podrán trabajar en tiempo real y no hasta el final del ejercicio fiscal anual.

La ASF deberá alertar a la Procuraduría General de la República sobre asuntos que son de naturaleza penal, obligación que ya tenía antes de la reforma, pero debía esperar hasta el proceso de autorización de la cuenta pública antes de proceder. Ahora podrá hacerlo en tiempo real. Los asuntos administrativos los presentará ante el Tribunal, es decir ejercerá las funciones de un fiscal anticorrupción con una unidad especializada para ello. Los asuntos penales los entregará al Fiscal Anticorrupción que formará parte de la Fiscalía General de la República (hoy todavía la Procuraduría).

Anteriormente, el auditor podía llevar casos a la PGR hasta que terminaba su trabajo de revisión, dos años después de ejercido el presupuesto. En la historia de la ASF solo siete casos, todos ellos de funcionarios muy menores, han terminado en una investigación con sanción. En ninguno de ellos se desmantelo la red que hizo posible que eso sucediera. Ahora la ASF deberá coordinarse con otras entidades para ayudar a prevenir e investigar, de tal manera que se pueda controlar la corrupción.

Este panorama nos ayuda a entender que en todas estas dependencias y entidades hay presupuesto que se dedica y se dedicará al control de la corrupción. De acuerdo con las cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Estado dedicará, solo en el 2017, aproximadamente 9,200 millones de pesos. Esto no supone el total del presupuesto de las diversas agencias involucradas, es la suma de lo que cada una de ellas deberá destinar al funcionamiento del sistema. La Secretaría Ejecutiva del SNA sí tendrá presupuesto una vez constituida y allí se comprenderán las compensaciones de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del SNA⁹.

MML: Existe un trabajo de María Amparo Casar sobre la rendición de cuentas en el Poder Legislativo, que pone la atención sobre dos cosas, la dependencia de la ASF de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y la abdicación de dicha Comisión a hacer el trabajo de control del ejercicio del presupuesto. En el nuevo SNA

⁹ El presupuesto anualizado para 2017 fue de un poco más de 200 millones de pesos, entregados a partir de que se nombró al Secretario Ejecutivo de Sistema, Ricardo Salgado Perrillat.

¿cuál será la relación de la Comisión de Vigilancia con la ASF?, ¿cómo lograr que el proceso de aprobación de la cuenta pública sea un medio efectivo de rendición de cuentas?, ¿cómo evitar que la Comisión de Vigilancia siga eludiendo a sus obligaciones?

MAC: Si cada una de las instituciones del SNA hiciera bien su trabajo esta pregunta no tendría ningún sentido. El auditor Juan Manuel Portal tiene razón cuando declara que él, a través de sus informes de auditoría advirtió desde 2013 de las enormes irregularidades del gobierno de Veracruz encabezado por Javier Duarte. Por fortuna la ASF sí ha venido haciendo su trabajo, y sus informes, que dan cuenta de ello, pueden ser consultados en internet.

La academia ha documentado ampliamente la opacidad de las asignaciones presupuestales que se hacen a los grupos parlamentarios. En un trabajo que coordinaron Mauricio Merino y Sergio López Ayllón, en el que yo participé, se demostró que las asignaciones a los grupos parlamentarios alcanzan hasta el 25% del presupuesto total que ejerce la Cámara de Diputados. Desde el 2000 la ASF ha recomendado a la Cámara de Diputados que se transparente esa partida y se rindan cuentas sobre ella. Quien ha tenido un papel relevante es la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión de Vigilancia pasó a un segundo plano y, contraviniendo la ley, no ha presentado a la Cámara de Diputados la cuenta pública para que sea aprobada por el pleno.

En México desde 1982 ha habido diversos intentos de órganos anticorrupción, todos ellos fracasados. Tanto la percepción de la corrupción como los pocos datos duros con los que contamos nos indican que es un fenómeno creciente a pesar de que se ha destinado cada vez más dinero público para tratar de resolver el problema.

Si sumamos el presupuesto de organismos que existían antes del Sistema Nacional Anticorrupción (ASF, SFP, INAI y PGR) y hacemos un análisis a precios constantes veremos que en la última década se ha duplicado el dinero destinado al control de la corrupción.

Difiero de lo dicho por Sergio López Ayllón con relación a que el SNA no es un sistema de coordinación entre entidades. Considero que por eso se llama sistema. A diferencia de lo que planteaba Eduardo Bohórquez donde hay un zar o una comisión, cuando hablamos de sistema suponemos una integración de las funciones que van desde la prevención, la denuncia, la detección, la investigación, hasta la sanción. Hay sistemas anticorrupción que llegan incluso a la reparación del daño y la rehabilitación del que perpetró el delito. En otros mode-

los se han decidido separar y se coordinan, no se habla de un sistema, queda separada la procuración de la justicia y las tareas de prevención e investigación hasta antes de que se imparta la sanción.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código Penal establecen los mismos tipos delictivos o faltas administrativas. Ambos determinan qué es un fraude y qué es cohecho, sin embargo, algo que no pudimos resolver bien es haber puesto con claridad cuándo el cohecho es una falta administrativa y cuándo es un delito del orden penal. El Código Penal sí establece la pena correspondiente a cada delito penal. Hay que aclarar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas tipifica faltas que ya no son exclusivas del sector público. A partir de la entrada en vigor del SNA se podrá sancionar a personas físicas y morales del sector privado, empresarios y, en algunos casos específicos, a empresas.

MML: Sergio, ¿qué nos dices respecto de esta identidad de conductas?

SLA: Se discute si hay identidad de conducta, doble sanción por la vía administrativa y la vía penal. Siempre he sostenido, contra lo que hace la ley, que deberíamos haberlas separado claramente, la sanción administrativa debería ser de carácter disciplinario. Por otra parte, cuando se identifica que hay elementos de una sanción penal, debería entonces recurrirse a la vía penal. Hubiese sido mejor separarlo con toda claridad, sin embargo, el legislador dejó esta doble identidad que desde mi perspectiva tiene problemas incluso de constitucionalidad.

MML: ¿Qué es y cómo se formará el Comité de Participación Ciudadana?, ¿qué funciones deberá desempeñar?

SLA: La innovación institucional más importante que tiene el Sistema Nacional Anticorrupción, aquello que lo hace ser mucho más que un espacio de coordinación intergubernamental, es precisamente la incorporación del Comité de Participación Ciudadana (CPC), conformado por cinco ciudadanas y ciudadanos que de acuerdo con la ley deberán gozar de probidad y prestigio, así mismo deberán haber destacado por su contribución a la transparencia, a la rendición de cuentas o en el combate a la corrupción.

Estas cinco personas son la cabeza del sistema y lo presidirán por turnos definidos de un año cada uno.¹⁰ Su tarea más importante es una

¹⁰ En la primera designación se nombraron personas con períodos anuales definidos. Jacqueline Peschard (un año, presidenta); Mariclaire Acosta (dos años); José

función política que va más allá de lo que les da la ley, están llamados a convertirse en la garantía de sistema que deberá generar a la sociedad seguridad y confianza; del Comité deberá provenir la exigencia a todas las instituciones que conforman el propio SNA a fin de garantizar su eficiencia. El CPC preside, recomienda y exige que todas y cada una de las instituciones involucradas hagan lo que deben hacer; en caso de que alguno deje de hacer su trabajo o no lo haga con probidad deberán denunciarlo.

El primer CPC tendrá una función fundadora lo cual incrementa la exigencia de la sociedad mexicana sobre ellos. Vamos a pedirles que pongan al servicio del sistema su prestigio, su reputación, su inteligencia, su imaginación, sus años de trabajo, su experiencia vital, todo ello será indispensable para que el sistema pueda funcionar. Será indispensable que le den a México una garantía de que funcionará.

Es importante señalar que el sistema presupone el diseño de un conjunto de herramientas técnicas. El Secretariado Técnico, presidido también por el CPC, será responsable de generar esas herramientas técnicas, plataformas de información, sistemas digitales que concentren y procesen información; habrá que construir las metodologías de evaluación que permitan medir el trabajo de las seis instituciones que participan en el sistema, deberán evaluar los efectos de las políticas públicas diseñadas para controlar la corrupción.

Estos ciudadanos van a tener que enfrentar seguramente resistencias importantes. Las instituciones suelen ser reticentes al cambio y aquí se trata de un cambio profundo en la manera en la que han venido actuando. El papel de los cinco ciudadanos del CPC es romper esas resistencias.

Los miembros del CPC no van a ser electos por autoridades políticas, no los elegirá el presidente, ni los diputados, tampoco los senadores. El Senado delegó su facultad de designar al conformar un comité de nueve ciudadanos y ciudadanas, entre los que me cuento yo. Tenemos una enorme responsabilidad, el proceso nos debe permitir seleccionar a las mejores cinco personas para esta función, la cual

Octavio López Presa (tres años); Luis Manuel Pérez de Acha (cuatro años) y Alfonso Hernández (cinco años). Al salir Jacqueline Peschard presidirá Mariclaire Acosta. Cada año el Comité de Selección nombrará una nueva persona por cinco años.

deberá impulsar la transformación del país en materia de corrupción. (Véase figura 3.2 *supra*).

MML: El Sistema Nacional Anticorrupción supuso la aprobación de dos leyes generales, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; estas leyes no solo distribuyen competencias, son la base que involucra a las entidades al propio Sistema Nacional. ¿Cómo está pensada la participación de las entidades en el Sistema?

EB: Quienes participamos en la construcción conceptual y luego en el proceso legislativo del SNA teníamos muy claro que en nuestro país nunca ha habido una auténtica política nacional anticorrupción. ¿Por qué los estados tienen que ser parte del Sistema Nacional Anticorrupción?, ¿por qué no le llamamos Sistema Federal Anticorrupción? El Sistema Nacional deberá encabezar dos subsistemas que están articulados alrededor de él. Uno de ellos es el Sistema Nacional de Fiscalización y Control que forman la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y los 32 órganos equivalentes de las entidades federativas. Se puede llamar Secretaría de Transparencia, como es el caso de Guanajuato, o bien Secretaría de Contraloría, como en Coahuila, pero participarán los 32 órganos de control interno y las respectivas entidades de fiscalización superior y sus congresos. También se incluye al Sistema Nacional de Transparencia conformado por el INAI y los 32 órganos de transparencia de las entidades. Su articulación se da a través de sus respectivas cabezas, el presidente del INAI, el secretario de Función Pública y el auditor superior de la Federación (véase figura 3.2, *supra*).

El Congreso tuvo buen cuidado de obligar a los estados a través de la ley general a crear sus propios sistemas anticorrupción para que, sin contravenir el federalismo, hubiese instituciones equiparables en todas las entidades. Cada estado deberá reproducir la cadena completa de instituciones: órgano de control interno, órgano de control externo, fiscal y tribunal. En muchas entidades no había Tribunal de Justicia Administrativa, por ejemplo Puebla, que ahora ha impulsado una reforma constitucional para crearlo. En Nayarit el Tribunal formaba parte del Poder Judicial y no del Ejecutivo.

Se trata de eliminar dificultades y pretextos a las investigaciones en materia administrativa y penal anticorrupción. En muchas ocasiones los gobernadores o las autoridades estatales han argumentado no tener atribuciones, carecer de órganos equivalentes o inclusive de las capa-

ciudades que tiene la Federación. Las leyes generales y el SNA buscan meter orden en el control de la corrupción en todo el país y en todos los niveles de gobierno.

Esto explica porque no entraron algunas instituciones federales que no tienen, ni pueden tener equivalente en las entidades; tal es el caso de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A pesar de que en términos de competencia económica pueden operar redes de corrupción y no solo actos de colusión, tampoco se incluyó a la COFECE por la misma razón, no puede tener equivalentes en los estados. La idea central del legislador fue dar orden y estructura a una política nacional anticorrupción en los tres poderes y en los tres órdenes de gobierno.

MAC: Una política nacional y una auténtica política de Estado. En México hemos tenido muy pocas políticas de Estado, yo solamente identifico dos: la política de natalidad que inició en 1973 con el Presidente Luis Echeverría, que estuvo a punto de ver su fin con el Presidente Calderón —pero donde afortunadamente privó la sensatez—, y la política monetaria. Todas las demás han sido sexenales. Una política nacional debe ser transexenal, nacional y transectorial. En este sentido debe incorporar a las 247 unidades que conforman la Administración Pública Federal y a los tres órdenes de gobierno.

El riesgo que se corre en los estados es que sus sistemas anticorrupción sean capturados por las autoridades locales, como lo han hecho con las instituciones de transparencia y acceso a la información y con las autoridades electorales. Por lo anterior, el diseño institucional le ha dado tanta importancia a la sociedad civil. Los CPC deberán ser garantes de los sistemas estatales, es más difícil cooptar a cinco ciudadanos. De esta manera hemos pensado que a través de la Ley General tendremos mayores probabilidades de que funcione el SNA.

En particular yo creo que la Unidad de Inteligencia Financiera y el Servicio de Administración Tributaria debieron haber sido incluidos; aun a sabiendas de que las entidades que corresponden al SAT en las entidades dependen de los gobernadores; para perseguir a la corrupción se debe perseguir el dinero.

MML: ¿Cuáles son las leyes que están implicadas en el Sistema Nacional Anticorrupción?

EB: Creo que es importante saber que el nuevo sistema deberá ser capaz de aprender de sus propios errores y auto-reformarse rápidamente. Cada año el SNA tiene que hacer pública su autoevaluación

y proponer los cambios legislativos, normativos o de política pública que sean necesarios.

Sobre la agenda legislativa pendiente, todavía falta discutir con la profundidad y seriedad que se merece el tema del fuero y la inmunidad procesal. Se requiere un delicado trabajo técnico para entender quién sí debe tener inmunidad, bajo qué condiciones y cuáles son las funciones de Estado que requieren protección. No debemos caer en la simpleza que han caído algunos legisladores y congresos locales, esto es mucho más sofisticado que el *hashtag* “#fueraelfuero”. A pesar de las reformas que se han dado en algunos estados, es preciso decir que el problema no está en el fuero local sino en el federal, que es el que realmente incidiría en la corrupción e impunidad en estados y municipios.

Como parte de la nueva agenda legislativa anticorrupción, hay que revisar la Ley de Obra Pública, la Ley de Adquisiciones, hacer una revisión a fondo del Registro Público de la Propiedad, que es una fuente inagotable de corrupción en los estados. También es necesario abordar temas que no son propiamente legislativos como el de la Cédula Nacional de Identidad; el Estado podría ahorrar muchos millones de pesos en programas sociales y de gobierno si la cédula de identidad ayudara a identificar fehaciente e inequívocamente a todos los beneficiarios. Hasta ahora se han identificado veintidós instrumentos legales en el ámbito federal que necesitan ajustarse para incorporar la lógica del SNA.

El SNA requerirá un alto nivel de profesionalización. Hasta ahora hemos revisado de manera superficial los 604 artículos de las siete primeras leyes anticorrupción. Será necesaria la incorporación de muchas personas en esta conversación, requerimos la formación y participación de verdaderos especialistas.

FIGURA 3.3. *Siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción*

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (18 de julio de 2016).
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas (18 de julio de 2016)¹¹.
3. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa (18 de julio de 2016).
4. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (19 de mayo de 2017)¹².
5. Reformas a la Ley Orgánica de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (18 julio de 2016)¹³.
6. Reforma al Código Penal (26 de junio de 2017)¹⁴.
7. Ley General de la Fiscalía General de la República (pendiente)¹⁵.

MML: ¿Cuál ha sido el papel de la sociedad civil y de la academia en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción?

EB: Consciente de que hablar de algo “histórico” que está sucediendo en el presente siempre implica un riesgo, me atrevo a decir que los ciudadanos en México han explorado una ruta inusual para abordar el tema de la corrupción. La vía más conocida es salir a las calles a pedir que se vaya el gobierno, o bien que lo cambien por completo, esto ha sucedido en Ucrania, El Salvador, Brasil, Hungría, Rumania. La llamada “Primavera Árabe”, por ejemplo, fue desatada por temas íntimamente relacionados con la corrupción. Un vendedor en Egipto se hartó de la extorsión sistemática que las autoridades locales ejercían sobre él, decidió inmolarsse y prenderse fuego en Túnez, y con ello inició uno de los episodios más importantes en África.

En el caso de México hemos hecho algo muy distinto, mexicanas y mexicanos participantes en organismos de la sociedad civil convocamos a académicos, entre ellos al Dr. Sergio López Ayllón, Ma. Amparo Casar, María Marván, Mauricio Merino, Josefina Cortés, Max Kaiser y

¹¹ Ley conocida como la “Ley 3 de 3”.

¹² Se consigna fecha de la última reforma.

¹³ Se consigna fecha de la última reforma.

¹⁴ Se consigna fecha de la última reforma.

¹⁵ A través de esta ley se creará la Fiscalía Especializada contra la Corrupción o Fiscalía Anticorrupción.

muchos especialistas más —más de treinta— que han participado en el diseño de instrumentos normativos; trabajamos con una metodología que se llama *cocreación*, a través de la figura de parlamento abierto, que permite una amplia e innovadora discusión entre sociedad, gobernantes y legisladores. No es un sistema tradicional de negociación o cabildeo, la lógica era la presentación de ideas innovadoras, propuestas que pudieran persuadir a fin de convencer sobre un marco institucional cuya complejidad y sofisticación reconocemos.

MML: Para cerrar este fructífero diálogo que ha despertado muchas inquietudes en el auditorio, dos preguntas más ¿Por qué podemos apostar a que esto va a funcionar?, ¿por qué vale la pena que esto funcione?

MAC: ¿Por qué debemos apostar? En primer lugar, porque no estamos condenados a ser un país corrupto. Existe experiencia empírica de que es posible salir de la corrupción. En Chicago hace apenas 60 años, en 1960, las elecciones se robaban y eran fraudulentas. Todavía unos años más atrás, en Gran Bretaña, una de las democracias más consolidadas al día de hoy, su policía estaba totalmente corrompida y el sistema político también.

La corrupción no es una condena ineludible. Chile pudo avanzar 30 lugares en el índice de corrupción de Transparencia Internacional; Uruguay 18 lugares. ¿Por qué México no podría avanzar? El solo hecho de saber que es posible me hace comprometerme con esta lucha, pero sobre todo me comprometo porque como dirían los utilitaristas, le conviene a México, porque nos conviene a todos y cada uno de nosotros. Si logramos convencer a la sociedad mexicana o al menos a algunos sectores de esta de que es de nuestro interés: disminuir y controlar la corrupción; nos beneficia actuar dentro de los marcos de la ley y dejar de corrompernos, entonces podremos ganar la batalla. No creo que vaya a ganarse por el lado de lo *moralino*; aunque suene muy crudo decirlo, los seres humanos actuamos en una lógica de costo-beneficio.

Pongamos como ejemplo la lógica de los bienes raíces en una ciudad. Cuando un constructor corrompe a la autoridad para construir un edificio de cuatro pisos donde la norma solo permite tres, el costo del soborno a la autoridad se lo cargan al consumidor final que está obligado a pagar con un significativo sobreprecio el bien adquirido. Es importante convencer a la sociedad de que la corrupción es un impuesto regresivo que pagamos todos.

En esta lógica encuentro posible generar la convicción social de que nos conviene combatir la corrupción y que además es algo plausible. No

obstante, reconozco que actualmente el 64% de la población considera que el SNA no va a funcionar. Pensemos como un ejemplo alentador en el alcoholímetro, que tiene un muy bajo nivel de corrupción, esto es así porque algo hicieron bien, porque hay un sistema bien diseñado que dificulta la corrupción. Para poder avanzar, es necesario hacer análisis de la realidad. Hay que ubicar los sectores más corruptos, como, por ejemplo, la construcción, la obra pública, el gasto público; pero al mismo tiempo hay que reconocer otros menos corruptos. La experiencia del alcoholímetro debería alentarnos y darnos confianza, porque sí podemos.

SLA: Me preguntan ¿quién va a vigilar al Comité de Participación Ciudadana?, ¿por qué darle el beneficio de la duda al Fiscal? Estas preguntas nos obligan a tratar el problema de la desconfianza, este debe ser abordado de manera positiva. La desconfianza es el ácido que corroe la cohesión social, cada vez que construimos desconfianza, construimos instituciones que nos cuestan muy caras y que además son difíciles de operar. Debemos devolvernos la confianza a partir de rechazar lo que nos resulta intolerable. Reconozco que la complejidad del Sistema Nacional Anticorrupción se sustenta precisamente en la desconfianza. Un buen diseño institucional nos debería evitar la necesidad de supervisores superpuestos.

¿Qué origina la corrupción? La corrupción tiene muchas causas, a veces contribuyen las leyes mal hechas, diseñadas desde la desconfianza, leyes que multiplican requisitos porque la autoridad no confía en el ciudadano y este tampoco confía en la autoridad. El día que seamos capaces de romper esa lógica estaremos dando pasos hacia adelante. Y quizá este pueda ser precisamente ese momento, estamos viviendo cambios profundos en el mundo, en el entorno. Siempre los malos momentos ofrecen la oportunidad de trabajar en la reconstrucción de la confianza y del tejido social. Valores de la sociedad mexicana, tales como la solidaridad, pueden ser útiles para emprender la reconstrucción de la confianza.

EB: Permítanme poner otro ejemplo para demostrar que es posible cambiar las actitudes corruptas que la sociedad acostumbra. Hace años el Estado mexicano diseñó una regla que con un poco de ligereza podríamos llamar “de gran corrupción e ilegalidad”, la permanencia voluntaria en los cines. Todos los cines de la Operadora de Teatro S.A. de C.V. tenían esta regla que nos permitía entrar y salir al cine a la hora que cada quien así lo decidiera. Esta regla propició que nadie

se preocupara por llegar al cine puntualmente; todos llegábamos tarde porque sabíamos que al final podríamos permanecer y ver el inicio de la película. Nadie pensaba que esto se podría cambiar porque asumimos que los mexicanos somos impuntuales por naturaleza, es parte de nuestra cultura.

Sin embargo, un día dos mexicanos, Miguel Ángel Dávila, en el caso de Cinemex, y Alejandro Ramírez, en el caso de Cinépolis, quitaron esa regla y los mexicanos y las mexicanas aprendimos a llegar al cine puntualmente. Solo se tardaron dos semanas en modificar la conducta de la sociedad, y esto está medido en su modelo de negocios, “mágicamente” los mexicanos empezaron a llegar temprano al cine. La regla es muy clara, las películas empiezan a una hora fija, tienen 15 minutos de anuncios y al finalizar hay que evacuar la sala por completo.

Este largo ejemplo para decir que no debemos atribuir a la mexicanidad asuntos que están relacionados con reglas y con sistemas. Esto tiene el grave riesgo de hacernos creer la historia de que los mexicanos por naturaleza somos impuntuales. Cuando se rompieron las reglas que propiciaban la impuntualidad en el cine, se acabó la impuntualidad.

Lo que tenemos que enfrentar como sociedad, es una ruptura de esa inercia cognitiva. Nos hemos repetido demasiado que tenemos el gobierno que merecemos; me parece que esto es devastador, revela el concepto que tenemos de nosotros mismos. Nos hemos repetido por demasiado tiempo que, por diseño, por genética, por cultura, somos corruptos. No existe nada parecido al gen de la corrupción. La voluntad política necesaria para dismantelar un régimen de corrupción aparecerá en la medida en la que haya una sociedad exigente.

MAC: A pesar de ser institucionalista y creer en los incentivos y en las normas y en cómo estos van modelando los comportamientos al llevarnos a hacer cálculos racionales, también creo, después de haber experimentado con varias instituciones y varias normas, que fundamentalmente no tenemos un problema de normas. Yo sigo creyendo que las normas que tenemos en México nos alcanzarían para perseguir a la corrupción, aun antes de las siete leyes anticorrupción. Creo que es indispensable elevar el nivel de exigencia al gobierno, o a los gobiernos mexicanos por parte de la sociedad civil, y hacer que les cueste cada vez que uno de ellos no cumple con sus obligaciones. Creo más en la participación. Decía don Daniel Cosío Villegas que el mexicano tenía un enorme ingenio para elaborar leyes, pero tenía un ingenio superior para, antes de haberlas promulgado, estarlas ya violando.

En México la corrupción es vertical y horizontal, atraviesa a todos los sectores, a todas las actividades, al género, a los estratos socioeconómicos. Atraviesa a todo, al sector público y al sector privado. El problema en México es que la corrupción se ha convertido en una cuestión viral.

RESUMEN DE CAMBIOS CONSTITUCIONALES

FIGURA 3.4. *Disposiciones Generales Anticorrupción*

<i>Modificación</i>	<i>Artículo</i>	<i>¿Por qué es importante?</i>
Añade “enriquecimiento ilícito” como una causal de extinción de dominio, junto con delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas	22	Permitirá que el Estado recupere aquellos bienes obtenidos a través de actos de corrupción, sin necesidad de compensar económicamente a la persona que los posee
Prescripción de delitos por corrupción no será menor a 7 años	114	Actualmente son tres años, se amplía el período y en todos los casos se trasciende el período sexenal de gobierno federal o local
Las disposiciones de secrecía fiscal y bancaria no aplicarán para investigaciones por actos de corrupción	109	Facilita la investigación y por ende la sanción de los actos de corrupción
Particulares afectados por corrupción —derivado de la actividad administrativa irregular del Estado— tendrán derecho a indemnización.	109	

FIGURA 3.5. *Secretaría de la Función Pública y Órganos Internos de Control*

<i>Modificación</i>	<i>Artículo</i>	<i>¿Por qué es importante?</i>
La SFP no desaparece. Senado debe ratificar la designación del titular de la SFP a propuesta del Ejecutivo Federal	76	Busca dar mayor independencia al titular de la SFP al ser votado por las 2/3 partes del Senado. Se amplían facultades para investigar en el mercado de valores. Se restringe su capacidad de sanción a los asuntos considerados no graves
Las contralorías internas de los órganos autónomos (28) y del INE (41) serán ahora Órganos Internos de Control y sus titulares serán integrados por la Cámara de Diputados (aprobación de 2/3 partes)	28, 41 y 73	Promueve que el nombramiento de los titulares de los órganos internos de control tengan mayor independencia al no ser nombrados ni por el Ejecutivo ni por los titulares de los órganos autónomos
Los órganos de control interno podrán presentar denuncias ante la Fiscalía Anticorrupción (creada en el marco de la reforma de 2013)	109	Se crea un canal directo para presentar denuncias por actos de corrupción cuando las conductas encuadren en los delitos tipificados

FIGURA 3.6. *Sistema Nacional Anticorrupción*

<i>Modificación</i>	<i>Artículo</i>	<i>¿Por qué es importante?</i>
Se crea el Sistema Nacional Anticorrupción	113	Instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno responsables de controlar la corrupción. Contará con un Comité de Participación Ciudadana
Se crea la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas	73	La Ley General del SNA es el instrumento legal que establece las bases de coordinación. Reglamenta el art. 113. La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece un peso común de exigencia en los tres ámbitos de gobierno (federal, local y municipal)
Las entidades federativas tienen la obligación de crear sistemas locales anticorrupción por mandato constitucional	113	Las estructura y funciones del SNA deberán replicarse en el ámbito local

FIGURA 3.7. *Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

<i>Modificación</i>	<i>Artículo</i>	<i>¿Por qué es importante?</i>
Reforma el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Se especifica su funcionamiento y composición.	73	Este Tribunal será responsable de dirimir controversias entre la APF y los particulares en casos de corrupción. Tendrá la facultad de sancionar a servidores públicos y particulares en caso de corrupción. Podrá establecer el pago de indemnizaciones e imponer sanciones económicas
El nuevo TFJA podrá sancionar tanto a servidores públicos como a personas físicas particulares por actos de corrupción	109	No solo serán sancionados los servidores públicos sino también aquellos particulares (personas físicas) involucradas en actos de corrupción)
El TFJA podrá sancionar personas morales por actos de corrupción	109	Se podrá sancionar a empresas por actos de corrupción, siempre y cuando se compruebe que hubo conocimiento por parte de los órganos de administración de la empresa

FIGURA 3.8. *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*

<i>Modificación</i>	<i>Artículo</i>	<i>¿Por qué es importante?</i>
Se crea la Ley General de Responsabilidades Administrativas	73	Esta ley homologa las responsabilidades administrativas que deberán tener todos los servidores públicos con independencia del ámbito de gobierno en el que prestan sus servicios (federal, local o municipal)
Se agrega la responsabilidad de presentar una declaración de intereses a los servidores públicos	108	Se agrega la obligación de presentar una declaración de intereses, instrumento legal que no existe en México y que contribuye a identificar potenciales conflictos de intereses

FIGURA 3.9. *Atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación*

<i>Modificación</i>	<i>Artículo</i>	<i>¿Por qué es importante?</i>
Se establecen nuevas fechas y períodos para la presentación de los diferentes informes que presenta la ASF	74	Se ajustan los períodos de presentación de la Cuenta Pública y de su revisión. Para ello se establecen diversos informes. Esto busca promover agilidad y pertinencia en la fiscalización del gasto público
El proceso de fiscalización iniciará el primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, a pesar de que no se haya entregado la Cuenta Pública. La ASF podrá solicitar información de procesos concluidos en el ejercicio en curso	79	Mayor agilidad en el proceso de fiscalización y posibilidad de realizar auditorías en tiempo real
ASF podrá fiscalizar las participaciones federales directamente o en coordinación con los órganos de fiscalización locales, así como los empréstitos garantizados por la federación	79	Incremento substancial en la capacidad de fiscalización a recursos federales ejercidos por las entidades federativas
Fiscalización de recursos públicos transferidos a fondos públicos o privados	79	Evitará que se utilicen estos instrumentos financieros para evitar cumplir con disposiciones de fiscalización y monitoreo
Si hay denuncia de por medio, la ASF podrá iniciar ejercicios de fiscalización del ejercicio en curso así como de ejercicios anteriores	79	Facilita que la ASF realice su tarea de investigación en todo momento
La ASF podrá promover acciones directamente frente al TJFA o frente a la Fiscalía Anticorrupción	79	Permite a la ASF presentar denuncias de manera directa sin necesidad de que la Cámara de Diputados se lo instruya

FIGURA 3.10 *Cambios de observancia general
(federación y entidades)*

<i>Modificación</i>	<i>Artículo</i>	<i>¿Por qué es importante?</i>
Las disposiciones acerca del TFJA y sobre la ASF serán replicadas obligatoriamente en las 32 entidades de la federación	118 122	Se establece una misma estructura para el combate a la corrupción en el país. Se armonizan los tiempos y funciones de las entidades de fiscalización local con las asignadas por esta reforma a la ASF