

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción*

*Jaime Cárdenas Gracia***

SUMARIO: I. Introducción. II. Una crítica al título cuarto de la Constitución de la república. III. El Sistema Nacional Anticorrupción deficitario. IV. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción tiene grandes posibilidades de existir en países como México por razones diversas, entre ellas: las instituciones están colonizadas por partidos y otros poderes fácticos; los medios manipulan el derecho a la información; existe debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas; la transparencia no va a la médula del poder presidencial; es casi inexistente la deliberación sobre asuntos públicos, y que es imposible que la sociedad acceda a la justicia a través de acciones ciudadanas de inconstitucionalidad. Estas fallas hacen que los ciudadanos no sean fieles al sistema normativo, y que se produzca anomia.¹

* El presente trabajo fue elaborado en enero de 2020.

** Investigador titular “C” en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Según Robert K. Merton, la anomia no implica falta de normas, ya que, en toda sociedad, por rudimentaria que sea, existe un conjunto de pautas, usos y costumbres y normas jurídicas, más o menos sistematizado e integrado; un grado mínimo de quebrantamiento de las reglas de un sistema normati-

De esta manera, estimamos que las instituciones del Estado requieren de profundos ajustes, como ampliar la participación ciudadana, ahondar en la publicidad de los asuntos públicos, reconocer debidamente la importancia de la deliberación, incrementar y hacer creíble la rendición de cuentas horizontal y social mediante fuertes y efectivos mecanismos de democracia directa y semidirecta, contrarrestar cualquier manifestación arbitraria del poder, principalmente del presidencial para que este no se excluya del derecho, y democratizar internamente a las grandes organizaciones privadas que también son parte de la red de la corrupción.

Al analizar el llamado Estado constitucional de derecho encontramos que, en el ámbito nacional, es profundamente deficiente por el desequilibrio de poderes a favor del presidente de la república, y porque se carece de controles institucionales horizontales y sociales eficaces para controlar ese poder. Combatir la corrupción en México entraña reformular todo el sistema institucional comenzando por el poder presidencial para someterlo a controles y vigilancia estricta y, al mismo tiempo, despojarlo de poderes de nombramiento sobre las instituciones que fiscalizan o supervisan la corrupción. Así, insistimos en un tribunal constitucional cuyos titulares sean electos por los ciudadanos con capacidad para ejercer un control constitucional amplio que permita a los segundos iniciar las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad con un interés simple y, que no solo como ahora, la clase política tenga la exclusividad para plantearle asuntos, que favorezca, además, el desarrollo de una Constitución con fuerza normativa y que realice las tres funciones que del Estado de derecho esperaba Carlos Nino: 1) controlar el proceso democrático;

vo no puede considerarse anomia; hay grados y clases de anomia, la simple es un estado de confusión de un grupo o sociedad sometido al antagonismo entre sistema de valores, que da por resultado cierto grado de inquietud y la sensación de separación del grupo; la aguda es el deterioro en último extremo y la desintegración del sistema de valores que da por resultado angustias pronunciadas; la anomia puede referirse más a algunos sectores que a otros de la población; y, la conducta socialmente divergente o conducta desviada es la resultante de la anomia. Merton, Robert K., *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE, 1964, pp. 9-11.

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

2) proteger la autonomía individual, y 3) continuar la práctica constitucional.²

También apostamos por una reforma al sistema judicial en sus tres cuestiones torales: acceso a la justicia en cualquier tipo de asunto o materia,³ independencia⁴ y eficiencia judicial.⁵ Sobre el Ministerio Público, reivindicamos su necesaria independencia a través de la elección popular de sus titulares, y de que sus funciones vayan acompañadas de una profunda reforma a los cuerpos policíacos y centros penitenciarios del país.

Los órganos de control de la actividad económico-financiera del Estado, como la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes locales, deben ser reformados para darles autonomía constitucional y que sus titulares sean electos por los ciudadanos y no caigan en la cooptación de la presidencia, de las nomenclaturas de los partidos o, incluso, de los órganos legislativos. Lo anterior es fundamental para transparentar su organización interna y funcionamiento, así como para fortalecer sus atribuciones de control, fiscalización y combate a la corrupción. Al igual que otros órganos como los de protección de derechos humanos o el Banco Central, sus titulares también deben ser electos por los ciudadanos, y diseñados desde la autonomía, la transparencia y la apoliticidad.

Sin un control social eficiente, el combate a la corrupción no podrá ser efectivo. Por esa razón, reclamamos armas jurídicas para la sociedad tales como: mecanismos de democracia directa;

² Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 657 y ss.

³ Sabemos que el art. 61, frac. I, de la Ley de Amparo restringe la procedencia del juicio de amparo en contra de las reformas constitucionales lo que constituye, de suyo, una vulneración al derecho humano de acceso a la justicia.

⁴ Los poderes judiciales del país carecen de independencia porque los titulares máximos de esas instancias son producto del reparto de posiciones entre los partidos mayoritarios.

⁵ Los poderes judiciales podrían hacer más con menos si existiera, respecto de ellos, la figura de la auditoría o contraloría ciudadana para darle seguimiento a sus procedimientos y decisiones.

la legitimación procesal popular a favor de los ciudadanos en los asuntos de trascendencia pública; la protección de múltiples intereses difusos y colectivos; la existencia de la figura del *amicus curiae*, y la aceptación jurídica de instituciones como el derecho a la resistencia. Igualmente estimamos que las diferentes formas de protesta social y de desobediencia civil deben ser valoradas por su contribución a la crítica, la transformación y el desarrollo social.

Para nosotros, la corrupción entraña la presencia de tres variables que deben ser desmontadas: 1) el ejercicio del poder sin controles jurídicos adecuados por la debilidad del sistema de división de poderes —la oposición en México no es oposición—; 2) la impunidad, porque los que vigilan la corrupción dependen en sus nombramientos de los vigilados, y 3) la ausencia de mecanismos de participación ciudadana para que la sociedad vigile y supervise permanentemente a sus autoridades y para que en las principales decisiones la comunidad apruebe los asuntos de mayor trascendencia. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), desde mi punto de vista, no atiende adecuadamente ninguno de los tres factores.

II. UNA CRÍTICA AL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

El título cuarto de la Constitución fue modificado en su denominación a raíz de la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*, para ahora titularse “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”. Ese extenso nombre nos dice que las responsabilidades no son exclusivamente de los servidores públicos o de los particulares que administran recursos públicos, sino también de particulares que participan en actos de la administración pública que son considerados graves en los términos de la ley, o particulares involucrados en hechos de corrupción; y existe también la responsabilidad patrimonial del Estado. El título cuarto de la Constitución destaca supuestamente por ser el ordenamiento jurídico constitucional para combatir la corrupción.

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

Este apartado se ocupa, además, de los diversos tipos de responsabilidades de servidores públicos, de particulares y del propio Estado. Así, existen responsabilidades política, penal, administrativa, civil, patrimonial del Estado y resarcitoria. Cada una es autónoma de las otras, de forma que la misma conducta de un servidor público puede generar distintos tipos de responsabilidad y es posible que se sigan procedimientos y procesos diversos y, también, que se impongan sanciones por cada uno de los géneros de responsabilidades que están en juego. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza —artículo 109 constitucional—.

En diciembre de 2018, el presidente de la república envió al Senado una iniciativa de reforma a los artículos 108 y 111 de la Constitución para ampliar el catálogo de delitos por los que se podía enjuiciar penalmente al presidente de la república, e incluyó, además del delito de traición a la patria, los delitos electorales, aquellos por hechos de corrupción y los que ameritan prisión preventiva oficiosa y que están contenidos en el segundo párrafo del artículo 19 constitucional. Las cámaras del Congreso no se pusieron de acuerdo en el dictamen, quienes propusieron argumentos disímiles, y fue rechazado por ambas. Por ello, es posible que, con fundamento en el procedimiento legislativo contemplado en el artículo 72 E constitucional, en el periodo de sesiones legislativas que inició el 1 de febrero de 2020 se hubiera vuelto a retomar el tema, y analizado los delitos por los que puede ser enjuiciado el presidente de la república, así como el procedimiento de declaración de procedencia para todos los servidores públicos que prevea el artículo 111 constitucional.

A. La ambigua definición de servidores públicos para efecto de las responsabilidades

El artículo 108 de la Constitución señala que para efecto de las responsabilidades se entiende por servidores públicos a “los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Adminis-

tración Pública Federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

También, para efectos de las responsabilidades de carácter federal, se entiende a los servidores públicos de las entidades federativas —gobernadores, diputados locales, magistrados, miembros de los Consejos de la Judicatura locales, integrantes de los ayuntamientos y de las alcaldías de la Ciudad de México, órganos constitucionales autónomos locales, entre otros—, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebido de fondos y recursos federales.

Lo anterior significa que, para efectos de responsabilidades, todo servidor público —federal, estatal o municipal— que viole la Constitución, las leyes federales o realice un ejercicio ilícito de fondos y recursos federales es susceptible de las responsabilidades del título cuarto. Las anteriores normas pudieron ser más precisas, para que los particulares (personas físicas o morales que intervengan en actos o funciones que son primigenias del Estado y que, a través de concesiones, contratos, obras o prestación de servicios participen en ellas, o en el ejercicio de recursos públicos federales) también deban ser responsables en términos del título cuarto de la Constitución. La ambigüedad mencionada estimula el desarrollo de conductas ilícitas y corruptas por parte de particulares con la complicidad de servidores públicos federales, locales o municipales. Por eso, el concepto de servidores públicos para efectos de las responsabilidades debe ser muy extenso y comprender de manera contundente a las personas físicas y morales que intervengan en funciones gubernamentales —concesiones, contratos, obras y servicios— y violenten la Constitución o las leyes generales y federales, o hagan un manejo ilícito de los recursos públicos federales.

Respecto a las responsabilidades locales, el artículo 108, párrafo cuarto de la Constitución establece que las constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del párrafo primero de ese artículo y para efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federa-

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

tivas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Esos servidores serán responsables por el manejo indebido de los recursos públicos y de la deuda.

Este artículo presenta la misma ambigüedad respecto a los particulares que intervengan en funciones gubernamentales y violenten la Constitución o las leyes locales o disposiciones municipales o, en el manejo de los recursos públicos estatales y municipales. Además, incorpora —como no se hace a nivel federal de manera expresa (al menos en la Constitución)— la responsabilidad por la contratación y ejercicio de la deuda pública.

Todos los servidores públicos, según el último párrafo del artículo 108 constitucional, están obligados a presentar bajo protesta de decir verdad su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes. La Ley General de Responsabilidades Administrativas también establece como obligación haber hecho la declaración de impuestos. El precepto final del artículo referido podría tener una gran importancia —fuerza normativa— si de manera consistente las autoridades competentes dieran seguimiento puntual a la evolución del patrimonio, los intereses y las declaraciones fiscales de un porcentaje alto de los sujetos comprendidos en el propio artículo 108.

B. Los diversos tipos de responsabilidades

1. Las responsabilidades políticas

La responsabilidad constitucional más grave es la política. No implica la comisión de delitos, sino violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales o el manejo indebido de recursos federales que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Las sanciones consisten en la destitución y la inhabilitación en el encargo del servidor público —de uno a 20 años determina la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982—.

El artículo 110 de la Constitución precisa los servidores públicos federales que pueden ser sujetos de juicio político (entre ellos no se encuentra el presidente de la república), y son: los

senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la república, los magistrados de circuito y jueces de distrito, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

En el ámbito local son sujetos de juicio político federal por violaciones graves a la Constitución de la república y a las leyes federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales las siguientes autoridades: los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de tribunales superiores de justicia locales, los miembros de los consejos de las judicaturas locales y los titulares de los órganos constitucionales locales.

Los supuestos que dan lugar al juicio político se encuentran previstos en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 diciembre de 1982, la que señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. el ataque a las instituciones democráticas;
- II. el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III. las violaciones a los derechos humanos;
- IV. el ataque a la libertad de sufragio;
- V. la usurpación de atribuciones;
- VI. cualquier infracción a la Constitución de la república y a las leyes federales que cause perjuicios graves a la Federación, a los Estados, a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento ordinario de las instituciones;
- VII. las omisiones de carácter grave, relacionadas con el numeral anterior, y
- VIII. las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del otro Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos federales.

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

En los juicios políticos, el Congreso de la Unión valora la existencia y gravedad de los actos y omisiones, y cuando algunos de ellos tengan carácter delictuoso la Cámara de Diputados formula la declaración de procedencia contemplada en el artículo 111 constitucional.

El artículo 109 de la Constitución determina que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas. Este puede ser iniciado por cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y acompañando los elementos de prueba que respalden la presentación de la denuncia.

En el juicio político, cuando la Cámara de Diputados encuentra elementos suficientes que acrediten las conductas y responsabilidades, presenta la acusación ante la Cámara de Senadores. Previamente, debe haber agotado el procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982, con audiencia del inculpado. La votación para la presentación de la acusación exige la mayoría absoluta de los presentes en la Cámara de Diputados.

Al presentarse la acusación, el Senado se erige en jurado de sentencia, y aplica, en su caso, la sanción mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las resoluciones de ambas cámaras son inatacables mediante recurso ordinario o a través del juicio de amparo.

El artículo 114, párrafo primero de la Constitución precisa que el procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse en el periodo en el que el servidor público desempeñe el encargo o un año después. Las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor a un año a partir de iniciado el procedimiento.

El juicio político, como puede verse, depende de la voluntad de los legisladores y de las mayorías que controlan las cámaras, y no deriva de la sociedad, como en el caso de la revocación del mandato, por eso, difícilmente procede en contra de alguno de los servidores que enumera el artículo 110 de la Constitución, ya que los partidos mayoritarios en las cámaras tienen el control sobre él. En el derecho comparado, el juicio político o *impeachment*

se utiliza como un mecanismo de destitución, fundamentalmente de presidentes, por razones que no son estrictamente jurídicas, sino partidistas, oligárquicas o de otro orden. Desde nuestro punto de vista, es un mecanismo que debiera ser derogado del orden constitucional mexicano y emplearse en su lugar, en todos los casos, la revocación del mandato para que los ciudadanos decidan la permanencia en su encargo de un alto servidor público.

En América Latina existen ejemplos del uso tendencioso del *impeachment*, así como de otras vías institucionales para deponer gobernantes que promueven modelos económicos no totalmente neoliberales: el golpe de 2019 contra Evo Morales, en Bolivia; la destitución en el cargo del presidente José Manuel Zelaya, en Honduras, y la del presidente Fernando Lugo, en Paraguay.⁶ En Brasil, por vías formalmente constitucionales pero contrarias a los valores de la Constitución de ese país —con fraude a dicho ordenamiento—, se despojó del cargo a la presidenta Dilma Rousseff, el 30 de agosto de 2016.

El *impeachment* es una institución político-jurídica anglosajona que nació en el siglo XIV en Gran Bretaña, que Estados Unidos copió en su texto constitucional, y después nosotros, en América Latina. Esta figura se implantó en la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuando la democracia —si se le puede llamar así a la estadounidense— era de notables con voto censitario, que excluía a los esclavos, trabajadores y mujeres. Es decir, su diseño institucional estaba concebido para una democracia elitista en donde unos cuantos, muy pocos, participaban en la adopción de decisiones públicas.

En nuestra época, y a pesar de que la figura del *impeachment* esté recogida en los artículos 52 y 85 de la Constitución de Brasil de 1988, y 109, 110 y 114 de la Constitución mexicana, resulta un mecanismo de control poco democrático que favorece a las oligarquías —legislativa en este caso— en contra de gobernantes democráticamente electos. En una democracia avanzada y con-

⁶ José Manuel Zelaya fue destituido el 28 de junio de 2009, por órdenes de la Suprema Corte de Justicia de Honduras. Fernando Lugo fue destituido por medio de un juicio político aprobado por el poder legislativo de Paraguay en 2012.

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

solidada, el único método para remover a un gobernante electo debiera ser la revocación de su mandato por voto popular. Si el pueblo elige a los gobernantes, solo este puede destituirlos mediante un proceso democrático, en donde el voto sea libre y auténtico.

2. Las responsabilidades penales y la declaración de procedencia

El artículo 109, fracción II constitucional señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. En responsabilidades penales por hechos de corrupción, no se puede oponer el secreto fiscal, bancario o fiduciario para impedir las investigaciones, procedimientos o resoluciones.

Los delitos que, a enero de 2020, el Código Penal Federal considera hechos de corrupción son: ejercicio ilícito de servicio público; abuso de autoridad; desaparición forzada de personas; cohecho; pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos; coalición de servidores públicos; uso ilícito de atribuciones y facultades; intimidación; concusión; tráfico de influencia; ejercicio abusivo de funciones; peculado, y enriquecimiento ilícito (arts. 212 a 225). Resulta por demás interesante que tipos penales como el lavado de dinero que implican corrupción —operaciones con recursos de procedencia ilícita— no se consideren delitos de corrupción.

Las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción pueden ser recurridas por la Auditoría Superior de la Federación y por la Secretaría de la Función Pública.

El artículo 109, fracción II, segundo párrafo constitucional indica que “las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudie-

sen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las penas que correspondan”.

La declaración de procedencia o desafuero es un procedimiento que permite que los altos servidores públicos —entre ellos no se encuentra el presidente de la república— que menciona el artículo 111 de la Constitución sean sometidos a proceso penal por la comisión de cualquier delito, siendo estos: los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la república, y el consejero presidente y los consejeros electorales del INE.

El procedimiento de declaración de procedencia se desahoga exclusivamente en la Cámara de Diputados, y esta por mayoría absoluta de los presentes en la sesión respectiva, determina si ha lugar o no a proceder contra el inculcado, es decir, a permitir que un juez penal conozca del proceso penal que corresponda.

Cuando la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no impide que el inculcado sea procesado cuando concluya su encargo ni se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación.

Las responsabilidades penales del presidente de la república tienen un tratamiento especial, pues la acusación se debe formular directamente ante la Cámara de Senadores en términos del artículo 110, y el Senado como jurado de sentencia resuelve con base en la legislación penal aplicable. En este caso, la Cámara de Diputados no declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, aunque en esta hipótesis un sector de la doctrina sostiene que el procedimiento debe ser de doble instancia, primero conoce la Cámara de Diputados y posteriormente el Senado como jurado de sentencia. La norma constitucional, no obstante, es imprecisa, y no está claro si el procedimiento es de dos instancias o de una sola ante el Senado.

Para los delitos federales cometidos por los ejecutivos locales, diputados, magistrados, consejeros de la judicatura locales y titulares de los órganos constitucionales autónomos de las entidades

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

federativas, existe declaración de procedencia, pero su efecto es que la determinación de la Cámara de Diputados se comuniquen a las legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

A enero de 2020, la Constitución señala que la resolución de la Cámara de Diputados de declaración de procedencia tiene como uno de sus efectos separar al servidor público de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria, el servidor público reanuda su función, pero si es condenatoria, no se puede conceder al servidor público la gracia del indulto.

En materia penal, en caso de que el servidor público obtenga beneficios económicos o cause daños y perjuicios por la comisión de delitos, la sanción se gradúa de acuerdo al lucro obtenido o al daño y perjuicio ocasionado. Las sanciones económicas no pueden exceder de tres tantos los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados. Las resoluciones en materia de declaración de procedencia son inatacables, al igual que las que se emiten en el juicio político.

El artículo 112 constitucional establece que no se requerirá declaración de procedencia cuando el servidor público susceptible de este procedimiento esté separado de su encargo. Si reanuda la función o ha sido nombrado en un cargo distinto —de los enumerados en el artículo 111— se procede conforme a lo previsto en ese precepto.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción que nunca serán inferiores a tres años. Estos se interrumpen cuando el servidor público ejerce alguno de los encargos previstos en el artículo 111 constitucional (art. 112, segundo párr. de la CPEUM).

Algunos de los casos de declaración de procedencia famosos en México son los de Manuel Riva Palacio, Pedro Téllez, Carlos A. Madrazo, Sacramento Joffre, Félix Ireta Viveros, Jorge Díaz Serrano, René Bejarano, Julio César Godoy Toscano, Lucero Guadalupe Sánchez, y el del actual presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador. Algunos de ellos, principalmente el pro-

cedimiento de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador fueron usados como arma política; en el caso referido, para intentar excluirlo —sin éxito— del proceso electoral de 2006, a la postre tan cuestionado en su validez jurídica y legitimidad política.

3. *Las responsabilidades administrativas*

El artículo 109, fracción III abunda en las responsabilidades administrativas, señalando que inicialmente solo correspondían a servidores públicos de cualquier nivel jerárquico, pero que, desde la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*, también pueden involucrar a particulares si las sanciones son graves. Las sanciones se clasifican, de acuerdo con la gravedad y reincidencia de las conductas, en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas por el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, y son resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente —federal o local—. Las faltas y sanciones no graves son conocidas y resueltas por los órganos internos de control de dependencias y entidades. La legislación secundaria determina la clasificación de las faltas en graves y no graves.

En el caso de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial Federal existe un tratamiento privilegiado y se observa lo que dispone el artículo 94 de la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ello, sin perjuicio de las competencias de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización externa sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La Administración pública federal cuenta con órganos internos de control para conocer de las responsabilidades no graves, fiscalizar internamente a las dependencias y entidades, y presentar denuncias que pudieran ser constitutivas de delito ante la Fis-

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

calía Especializada en Combate a la Corrupción, cuando se trata de recursos de la Federación.

En las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México también existen órganos internos de control que conocen de responsabilidades administrativas de carácter local; y sus funciones, además, consisten en fiscalizar internamente a las dependencias y entidades locales, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y presentar denuncias que pudieran ser constitutivas de delitos ante las instancias locales competentes.

Los tribunales administrativos tienen competencia para imponer sanciones a los particulares en el caso de faltas graves, mismas que pueden consistir en: inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales; suspensión de actividades; disolución o intervención en la persona moral respectiva. Se impondrán de acuerdo a la gravedad de la falta, los beneficios obtenidos, el daño y perjuicio ocasionado, y el carácter sistemático o no de las conductas.

Las decisiones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sobre responsabilidades administrativas por faltas graves de servidores públicos o particulares pueden ser recurridas por la Auditoría Superior de la Federación y por la Secretaría de la Función Pública.

Estimo que el Tribunal está capturado por el Ejecutivo y los partidos mayoritarios del Senado —artículo 43 de la Ley—. Un tribunal de esa naturaleza, no tiene independencia ni credibilidad. Para ilustrar lo anterior, el periódico *Reforma* ha indicado los lazos políticos y de dependencia de muchos de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ejemplo, los magistrados Carlos Chaurand Arzate y Zulema Mosri tienen vínculos con Manlio Fabio Beltrones del PRI; los magistrados Julián Olivas y Guillermo Valls responden a Peña Nieto y, Víctor Orduña y Rafael Estrada Sámano al expresidente Felipe Calderón Hinojosa.⁷

⁷ *Reforma*, 9 de mayo de 2016.

JAIME CÁRDENAS GRACIA

Este Tribunal no cuenta con un órgano independiente que se encargue de fiscalizar su funcionamiento administrativo, la disciplina administrativa de sus titulares, o sus responsabilidades administrativas. No hay autoridad autónoma que supervise en esta materia al órgano jurisdiccional encargado de imponer las sanciones por responsabilidades administrativas graves. Esa tarea recae en la Junta de Gobierno y Administración, que se integra por el presidente del Tribunal y algunos de sus magistrados —artículo 21 de la ley—, es decir, el vigilante es juez y parte.

Existe un órgano interno de control que no es independiente y estará subordinado a la Junta de Gobierno y Administración, y que, desde luego, no conoce de las faltas administrativas de los magistrados del Tribunal, sino del resto del personal.

En síntesis, la instancia competente para el conocimiento de las faltas administrativas más graves de los servidores públicos del país, “es candil de la calle y oscuridad de su casa”, porque sus magistrados son fiscalizados por ellos mismos. No existe un órgano interno de control independiente de los magistrados y, mucho menos, una suerte de Consejo de la Judicatura que conozca de sus faltas.⁸

Cualquier ciudadano, como en el juicio político, en la declaración de procedencia o en la acusación penal al presidente de la república ante el Senado, tiene legitimación procesal activa para promover denuncias en materia de responsabilidad administrativa. Tanto estas últimas como las otras responsabilidades son autónomas.

En materia de responsabilidades administrativas no se puede oponer el secreto fiscal, bancario o fiduciario para impedir las investigaciones, procedimientos o resoluciones. Cuando la responsabilidad administrativa es grave, el plazo de prescripción no podrá ser menor a siete años.

La ley secundaria en materia de responsabilidades adminis-

⁸ Cárdenas Gracia, Jaime y Márquez Gómez, Daniel (coords.), *Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico*, México, IJJ-UNAM-Cámara de Diputados, 2019.

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

trativas es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁹ De todas las leyes del SNA, esta es la que tuvo mayor visibilidad por los siguientes motivos: 1) la formulación de una iniciativa legislativa ciudadana conocida popularmente como la “ley 3 de 3”; 2) la posterior impugnación política de los empresarios a que sus declaraciones 3 de 3 se hiciesen públicas; 3) el veto presidencial proponiendo observaciones para que los empresarios no tuviesen obligación alguna en esa materia, y 4) la posterior enmienda de diez artículos relacionados con las frustradas y pretendidas obligaciones para que los empresarios difundieran públicamente sus declaraciones patrimoniales y de intereses.¹⁰

Respecto a las declaraciones 3 de 3, se realizó un escándalo pirotécnico por los partidos PRI, PVEM, PAN y PRD en torno a la obligación de la publicidad de las tres declaraciones para los funcionarios públicos, que ha quedado y quedará en nada. ¿Por qué? Por la negativa de los altos servidores públicos a transparentar su patrimonio, intereses y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; y porque el SNA está controlado, es decir, porque está cooptado por el presidente, la mayoría de los senadores o de los diputados —las cúpulas de los partidos mayoritarios—. Esto es, no existen garantías de una revisión exhaustiva, imparcial y justa de esas declaraciones. Su verificación según la ley se basará en la aleatoriedad de las revisiones, sin que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establezca criterios para determinarla.

¿Qué significa lo anterior? Que habrá una verificación discrecional, y hasta política, de las supervisiones. A los funcionarios inaceptables o poco importantes para el sistema les tocará

⁹ El expresidente Enrique Peña Nieto vetó parcialmente el 23 de junio de 2016 el ordenamiento aprobado en el periodo extraordinario por el Congreso de la Unión en junio de 2016 —del 13 al 17— e hizo observaciones a los arts. 3, frac. VIII; 4, frac. III; 27, tercer párrafo; 30; 32; 33; 37; 46; 73, y 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Argumentó a favor de los empresarios que la difusión de sus 3 de 3 implicaría violentar los derechos humanos a la privacidad y a la protección de datos personales.

¹⁰ La reforma fue publicada el 18 de julio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*.

esa revisión aleatoria que, posteriormente, dará lugar a procedimientos de investigación, substanciación y resolución, en donde el desahogo de los procedimientos podrá llegar jurídicamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que, en última instancia, depende del presidente de la república y de la élite del poder en México, es decir, de los partidos mayoritarios.

Por eso era imperioso que el SNA determinara investigar los actos de corrupción del presidente de la república y de los ex-presidentes —aunque los hechos hayan prescrito, pues se trataría de garantizar el derecho humano a saber—, por ejemplo, en el ámbito de la operación y de los procedimientos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas del sector público, o bien, respecto de las grandes compras gubernamentales y concesiones, así como en el incremento de las fortunas personales y familiares de los presidentes, por órganos realmente independientes y electos por los ciudadanos; lo que desde luego, la ley no prevé.

De sobra son conocidos los casos específicos de corrupción de los últimos sexenios. En el de Carlos Salinas de Gortari merecen profundizarse las múltiples privatizaciones y desincorporaciones de empresas públicas que favorecieron a algunos cuantos potentados, que hoy aparecen entre los hombres más ricos de México y del mundo. En el caso de Ernesto Zedillo Ponce de León, es pertinente recordar las decisiones que fundaron la aprobación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y que implicaron privilegios para la oligarquía nacional, en donde las deudas privadas se transformaron en deudas públicas con la complicidad del poder legislativo.

Sobre el sexenio de Vicente Fox Quesada, se pueden mencionar: la manera ilegal a través de la cual llegó a la presidencia empleando un esquema de financiamiento paralelo conocido como “Amigos de Fox”; los escándalos de Oceanografía; el tráfico de influencia protagonizados por los hijos de su cónyuge, y los contratos de servicios múltiples para explotar hidrocarburos, que fueron otorgados en contra de lo que disponía en ese momento la Constitución.

Las irregularidades del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa están a la vista: la manera ilegítima que lo llevó a la presidencia de

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

la república; la corrupción en la Comisión Federal de Electricidad (CFE); la extinción inconstitucional de Luz y Fuerza del Centro; el otorgamiento de masivas concesiones mineras para favorecer a algunos grupos económicos —como nunca en la historia de México—; la guerra contra el narcotráfico sin justificación constitucional, y el aumento del gasto en materia militar y seguridad pública en detrimento del gasto social, entre otros muchísimos actos y omisiones que deben ser investigados.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto tuvimos, entre otros, actos susceptibles de análisis desde perspectivas de corrupción, como: la privatización de la industria energética y la aprobación de las reformas estructurales en contra del pueblo mexicano; las relaciones de corrupción del presidente y de algunos de sus secretarios con grupos empresariales como Higa, OHL y Odebrecht, que implicaron beneficios a esas empresas y la familia del presidente, derivados de múltiples y onerosos contratos generados en licitaciones simuladas; la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, y escándalos como el de la llamada “Casa Blanca”, entre diversas irregularidades, que incluyen la manera ilícita —mediante la compra de votos y el apoyo de Televisa— de su arribo a la presidencia de la república.

Servidores públicos del gobierno de Andrés Manuel López Obrador también han sido señalados por graves faltas administrativas y penales y, respecto de ellos, no han existido hasta la fecha —enero de 2020— responsabilidades y sanciones ya determinadas.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas presenta, por su parte, deficiencias concretas:

- i. El artículo 5 excluye como servidores públicos sujetos de la ley a los consejeros independientes de las empresas productivas del Estado y a otros funcionarios equivalentes, quienes quedan autorizados para violar la ley de responsabilidades impunemente.
- ii. No son plenamente públicas las declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales.
- iii. Los particulares —personas físicas y morales— no tienen obligación de hacer públicas sus declaraciones patrimo-

- niales, de interés o fiscales. En el caso de las empresas, sus accionistas y directivos que contratan o reciben concesiones, permisos o autorizaciones del Estado deberían también hacer públicas estas tres declaraciones, y dos adicionales: declarar que cumplen sus obligaciones laborales y aquellas respecto a las leyes relacionadas con el medio ambiente y la salud.
- iv. La verificación e investigación de las declaratorias será aleatoria, pero la ley no fija los criterios para definir esa aleatoriedad —art. 30—.
 - v. La clasificación de faltas no graves y graves que hace la ley no precisa el método que permita la distinción. El legislador está actuando arbitrariamente.
 - vi. El plazo de caducidad de la instancia es muy corto (seis meses), lo que implica que transcurrido dicho plazo de no actuación procesal caduca la instancia —art. 74—.
 - vii. Las faltas no son imprescriptibles. Las graves prescriben, en el mejor de los casos, a los siete años.
 - viii. Los inversionistas extranjeros no son susceptibles de responsabilidades administrativas, aunque se trate de conductas verificadas en territorio nacional y en contra del ordenamiento nacional; solo lo son los organismos y servidores públicos extranjeros —art. 70—. Omisión que consideramos totalmente neoliberal.
 - ix. Permite válvulas de escape para decidir no iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa —cuando el asunto motivo de la denuncia sea opinable jurídicamente, y cuando la falta sea subsanada— (art. 101).
 - x. No prevé la extinción de dominio por faltas graves en materia de responsabilidades administrativas.
 - xi. No concede de manera expresa a las autoridades aplicadoras substanciadoras y resolutoras competencias para obtener pruebas de oficio.
 - xii. El estándar probatorio es muy alto, “más allá de toda duda razonable”, con lo que muchos hechos quedarán en la impunidad.
 - xiii. Los particulares solo son sujetos de la ley por faltas graves, pero no por faltas no graves.

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

- xiv. Los códigos de conducta que prevé pueden implicar violación a los principios de legalidad y de reserva de ley. Solo por ley pueden determinarse faltas y sanciones.
- xv. Los denunciantes no tienen reconocida en todos los casos —en medios de impugnación— legitimación procesal activa, solo en la apelación.
- xvi. No existe la obligación de comprender e interpretar la ley desde la Constitución y las convenciones internacionales. Prevalen en ella los criterios de la vieja cultura paleopositivista.

4. Responsabilidades civiles

El artículo 111, párrafo octavo constitucional precisa que en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia, lo que parece obvio porque este procedimiento se actualiza con la comisión de delitos contra los servidores públicos que expresamente determina el artículo 111. Sin embargo, este precepto que parece prístino debe entenderse de manera conforme y sistemática con el resto de las normas de la Constitución, los tratados y la ley, dado que algunas de las responsabilidades de los servidores públicos, aparentemente de carácter civil, pueden implicar también responsabilidad del Estado, y esta es objetiva y directa. Es decir, se puede ejercitar directamente la acción en contra del Estado, sin demandar primero al servidor público por la vía civil. Verbi-gracia, es posible demandar directamente al Estado y no al servidor público del Estado por los errores judiciales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. Responsabilidad patrimonial del Estado

El último párrafo del artículo 109 de la Constitución establece que el Estado tiene responsabilidad por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes y derechos de los particulares, cuando esta sea objetiva y directa.

Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

La responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares con motivo de su actividad irregular se prevé en los términos establecidos a partir de la reforma publicada el 25 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*. Anteriormente, estaba prevista en iguales términos en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional —reforma publicada el 14 de junio de 2002—.

Previo a estas reformas constitucionales, el Estado mexicano tenía responsabilidades por actividad irregular, pero esta era subsidiaria y dependiente, y se debían acreditar elementos subjetivos, como el dolo. En ese tiempo era necesario demandar al servidor público por los daños y perjuicios causados por su actividad irregular. La responsabilidad del Estado, en todo caso, venía después.

Existen tres características de la responsabilidad patrimonial del Estado: 1) es objetiva y directa —se demanda directamente al Estado y no es necesario demostrar dolo—; 2) deriva de una actividad irregular que requiere ser probada —el daño o perjuicio debe ser efectivo, evaluable económicamente, individualizado, y se necesita demostrar la relación causal entre el daño y la actuación irregular—, y 3) la indemnización a favor del particular debe ser integral y solicitada por la vía administrativa.¹¹

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, y precisa en su artículo 1 que, esta responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización debe ajustarse a la ley. Además, señala que se entiende por actividad administrativa irregular aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño o perjuicio de que se trate.

¹¹ Laynez Potisek, Javier, “Comentario al párrafo sexto del artículo 109 constitucional”, en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. III, pp. 1830-1834.

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

La parte final del artículo 2 de esa ley establece que “la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como los actos que realicen en el ejercicio de su competencia”.

El Estado queda exceptuado de la obligación de indemnizar, en los supuestos de caso fortuito o de fuerza mayor, cuando los daños y perjuicios no se hayan podido prever o evitar de acuerdo al desarrollo de la ciencia y la técnica, y aquellos en los que el solicitante sea el causante del daño.

Los montos de indemnización por daños y perjuicios materiales se calculan con base en lo previsto en los criterios de la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y además, se deben tomar en consideración los valores comerciales del mercado.

Las reclamaciones se presentan ante la dependencia, entidad u órgano constitucional autónomo que haya causado los daños y perjuicios, conforme a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Las resoluciones que dicten esas instancias pueden impugnarse mediante el recurso de revisión en vía administrativa o por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Los plazos de prescripción legal son excesivamente cortos, de uno o dos años, de acuerdo a la naturaleza del daño.

El Estado conserva el derecho de repetir en contra de los servidores públicos que hayan causado los daños y perjuicios, mediante los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

6. Responsabilidades resarcitorias

Las responsabilidades resarcitorias devienen del artículo 79 de la Constitución que señala en su fracción II, penúltimo párrafo, que la Auditoría Superior de la Federación al entregar a la Cámara de Diputados sus informes de 1 de mayo y 1 de noviembre de cada año, sobre la situación de las observaciones, re-

comendaciones y acciones promovidas, deberá incluir en ellos los montos resarcidos a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales.

El artículo 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas determina para las faltas no graves, que la Auditoría Superior de la Federación o la autoridad resolutora competente tienen facultades, 90 días después de su notificación, para obligar a entes públicos y particulares a resarcir los daños a la Hacienda Pública o a los entes públicos que hayan causado los daños y perjuicios. Si no se realiza el reintegro de las cantidades a resarcir, estas se estiman como créditos fiscales, lo que faculta al Sistema de Administración Tributaria y sus homólogos en las entidades federativas, a ejecutar su cobro de acuerdo a la ley. De manera incorrecta —aunque se regula como un estímulo antijurídico—, el último párrafo del referido artículo 50 expresa que la autoridad resolutora podrá abstenerse de sancionar al ente público o al particular, si el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y el daño haya sido resarcido o recuperado.

Por su parte, los artículos 67 fracción I y 68 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación precisan que si de la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades graves a cargo de los servidores públicos o particulares, la Auditoría Superior de la Federación procederá a promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la imposición de sanciones, y que esos procedimientos tienen como uno de sus objetivos, resarcir el monto de los daños y perjuicios estimados en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos. Lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que correspondan.

III. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN DEFICITARIO

El artículo 113 de la Constitución regula el SNA, considerado como una instancia de coordinación entre las autoridades de

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

todos los órganos de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Las bases de este sistema son las siguientes:¹²

- I. Cuenta con un Comité Coordinador que está integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.
- II. El Comité de Participación Ciudadana se integra por cinco ciudadanos y son designados en los términos que establezca la ley.
- III. Al Comité Coordinador del SNA le corresponden las siguientes competencias:
 - a) establecer mecanismos de coordinación con los sistemas anticorrupción de las entidades federativas;
 - b) el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
 - c) sistematizar y actualizar la información sobre la materia que generen las instituciones competentes del gobierno;
 - d) fijar bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades que integran el sistema nacional y los locales;
 - e) elaborar un informe anual que contenga los resultados del ejercicio de sus funciones y la aplicación de políticas y programas en la materia.

El Comité Coordinador puede emitir recomendaciones no vinculantes para atender la corrupción, así como para el mejo-

¹² Fue publicada el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ramiento del desempeño de las autoridades en la materia y en el control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones deben informar al Comité Coordinador del SNA sobre la atención que brindan a las recomendaciones.

En las entidades federativas se deben crear sistemas locales anticorrupción con propósitos similares al nacional.

Mis críticas al SNA previsto en la Constitución son las siguientes:

1. Dejó inmune al poder presidencial. La reforma constitucional anticorrupción de 27 de mayo de 2015 no modificó el artículo 108 de la Constitución. El presidente, el eje del poder formal, sigue casi impune durante el ejercicio de su mandato, salvo los casos conocidos de traición a la patria y delitos graves del orden común.
2. No se contempló la pena y/o sanción de extinción de dominio por delitos y faltas graves relacionadas con la corrupción —art. 22—. Según la reforma de 2015, solo procedía la extinción de dominio por delitos de enriquecimiento ilícito. No fue sino hasta la reforma constitucional publicada el 14 de marzo de 2019, que se incluyó la extinción de dominio para delitos relacionados con hechos de corrupción.
3. Los órganos internos de control para los órganos constitucionales autónomos que prevé la reforma, son controlados por los partidos mayoritarios porque ellos tienen el poder político para imponerlos desde la Cámara de Diputados —arts. 28 y 74—.
4. Los órganos internos de las dependencias federales son designados por el titular de la Secretaría de la Función Pública.
5. El diseño del Tribunal Federal de Justicia Administrativa —art. 73, fracción, XXIX-H— no augura independencia ni imparcialidad. Están detrás de él, el titular del Ejecutivo y las cúpulas de los partidos mayoritarios que designarán a los magistrados.
6. Las auditorías al desempeño solo dan lugar a recomendaciones y no a responsabilidades —art. 74, fracción VI—.
7. La Auditoría Superior de la Federación seguirá dependiendo constitucionalmente de la Cámara de Diputados, es de-

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

- cir, de los partidos mayoritarios. La reforma constitucional anticorrupción no propuso su autonomía constitucional ni la elección ciudadana mediante el sufragio de su titular, y sus competencias, aunque se incrementan, no son las esperadas para enfrentar la corrupción propiciada desde el poder presidencial y la influencia indebida de los poderes fácticos —arts. 74 y 79—.
8. El poder judicial tiene un tratamiento especial respecto a los actos u omisiones de corrupción en su ámbito —art. 109—.
 9. El Comité Coordinador del SNA está influido por la presencia del Ejecutivo a través de la participación de la Secretaría del Ejecutivo responsable del control interno —art. 113—.
 10. El Comité Coordinador del SNA solo produce recomendaciones que no son vinculantes —art. 113—.
 11. El plazo máximo de prescripción en la materia de responsabilidades administrativas es de siete años y nuestro cuestionamiento es ¿por qué no son imprescriptibles? —art. 114—.
 12. El SNA es antifederalista. No participan las entidades federativas y municipios en su Comité Coordinador —art. 113—.
 13. El desarrollo de la reforma constitucional se ha realizado a través de leyes generales en donde no participarán las legislaturas de las entidades federativas en su aprobación.

Con motivo de la reforma al artículo 113 constitucional, se publicó el 18 de julio de 2016, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. El SNA implica la creación de múltiples órganos e instancias, cuyos titulares serán designados por el presidente de la república, la mayoría calificada del Senado o la mayoría calificada de los diputados. No hay auténtica separación e independencia entre los vigilantes y vigilados, porque los últimos designan a los primeros. Son instancias partidocratizadas.¹³

¹³ Los titulares de las instancias anticorrupción —los vigilantes— son nombrados por los supuestos vigilados: a) los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa serán nombrados a propuesta del presidente por

La legislación anticorrupción, aunque realiza alguna referencia a las empresas nacionales y extranjeras que obtienen concesiones, contratos, autorizaciones y permisos del gobierno, no establecen suficientes obligaciones para ellas. Por ejemplo, solo los servidores públicos están conminados a la publicidad —aunque muy limitada— de sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales. Las empresas no están obligadas a publicitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, laborales, medioambientales y en materia de salud; Y sus directivos y accionistas no tendrán obligaciones similares a los servidores públicos obligados a la transparencia de sus declaraciones.

Los delitos y faltas de corrupción no son imprescriptibles, lo que constituiría un elemento inhibitorio poderosísimo en el combate a la corrupción. Además, las autoridades de los órganos e instancias encargados de la anticorrupción no son electos por los ciudadanos; son instancias burocráticas.

El SNA no entiende que las claves del combate a la corrupción tienen que ver con: *a)* el control al poder político, económico, mediático y social; *b)* la lucha en contra de la impunidad a través de autoridades independientes de los que van a ser vigilados, y *c)* con fuertes mecanismos de democracia participativa. Tampoco se preocupa por la democracia participativa, deliberativa y comunitaria como instrumentos fundamentales del combate a

las dos terceras partes del Senado; *b)* los consejeros de la judicatura, son designados, dos por el Senado, uno por el presidente, y cuatro son integrantes del Poder Judicial Federal; *c)* el titular de la Auditoría Superior de la Federación es designado por mayoría calificada de las dos terceras partes de los presentes en la Cámara de Diputados; *d)* el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es designado por el fiscal general de la república y puede ser removido por el mismo funcionario con un procedimiento de objeción en ambos casos de las dos terceras partes de los presentes en el Senado; *e)* el presidente del INAI es designado por las dos terceras partes del Senado; *f)* el titular de la Secretaría de la Función Pública es designado y removido libremente por el presidente de la república y ratificado por la mayoría de senadores presentes; *g)* el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa será propuesto por el presidente y designado por las dos terceras partes del Senado, y *h)* los ciudadanos que también son designados indirectamente por el Senado de la República a través de una comisión de selección definida previamente por la Cámara Alta.

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

la corrupción. No se prevén en las leyes secundarias los referéndums para aprobar reformas constitucionales, tratados y leyes, ni las acciones populares de inconstitucionalidad.

El SNA no ha promovido establecer como delito la traición al mandato popular, que consiste en prometer políticas públicas durante las campañas electorales que después no se satisfacen. Tampoco establece que los contratistas, concesionarios, permisionarios, personas físicas que reciban privilegios fiscales, accionistas y/o directivos de empresas con vínculos con las instancias públicas tengan prohibido donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas, concesionarios, permisionarios y personas que perciban privilegios fiscales, que donen a las precampañas y campañas, además de las sanciones penales, administrativas, electorales y civiles que correspondieran, deberían estar impedidos a participar en las licitaciones, contratos u obras públicas de los diversos niveles de los poderes públicos e instancias de autoridad.

Las empresas productivas del Estado, los fideicomisos públicos y figuras análogas, sin excepción, se deberían regir por las mismas disposiciones que norman a las instituciones públicas en el SNA, y esto no ocurre así en la legislación secundaria.

Además, el SNA no deroga las asociaciones público-privadas, ni prohíbe la privatización, ni la emisión de bonos de infraestructura energética. La privatización de los bienes y servicios públicos es una de las fuentes fundamentales de la corrupción como lo reconocen los organismos internacionales que la combaten. Tampoco permite que su Comité Coordinador produzca resoluciones vinculantes y obligatorias para las autoridades —solo recomendaciones—.

Además de lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción presenta estas deficiencias concretas:

1. El Comité Coordinador no tiene la obligación legal de sesionar en público, ni se previó jurídicamente la invalidez de las decisiones que no se deliberaran en público (art. 13).
2. Aunque el presidente de ese Comité es un ciudadano, la mayoría son funcionarios públicos (art. 10).

JAIME CÁRDENAS GRACIA

3. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, son pagados con cargo al erario, y no se consideran servidores públicos en violación al artículo 108 de la Constitución.
4. El Comité de Participación Ciudadana no tiene obligación legal de sesionar en público (art. 20).
5. El poder, por el número de competencias, en el SNA reside en la Secretaría Técnica que es la instancia que tiene todo el control del SNA (art. 35).
6. En el Sistema Nacional de Fiscalización no participan los ciudadanos, sino exclusivamente servidores públicos (art. 37).

IV. CONCLUSIONES

El marco constitucional anticorrupción del título cuarto no satisface los objetivos anticorrupción. Los poderes más importantes del país —el presidencial y los fácticos nacionales y transnacionales— están en gran parte fuera del SNA. Los fiscalizadores dependerán de los vigilados —los más importantes según el marco constitucional— porque a ellos deberán su nombramiento, lo que entraña que la impunidad de los altos servidores públicos y de los grandes empresarios nacionales y transnacionales continuará. La intervención de la sociedad se reduce al mínimo; las reformas anticorrupción jamás han buscado fortalecer los mecanismos de democracia participativa, deliberativa y comunitaria como tanto hemos insistido. El mejor antídoto anticorrupción es una sociedad civil vigorosa, exigente y con armas jurídicas para supervisar, orientar y definir las principales funciones y decisiones públicas.¹⁴

¹⁴ Santos, Boaventura de Sousa, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, México-Guatemala-Buenos Aires, Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores-Siglo Veintiuno Editores, 2010. Shapiro, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, ediciones Bellaterra, 2005. Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, Corte Constitucional, 2010, y Villabella, Carlos, *Nuevo constitucionalismo latinoameri-*

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción

Por tanto, consideramos que la gran cara y estructura burocrática surgida de la arquitectura del SNA tiene una finalidad distinta, que no es la de combatir la corrupción: es un cambio para producir alguna legitimidad interna pero sobre todo externa. El gobierno mexicano va a “vender” su reforma en el exterior como la concreción más importante que ha hecho el Estado en la materia. Mucho me temo que, la poca legitimidad que propicien las reformas quedará pronto debilitada, en cuanto las disposiciones comiencen a aplicarse. En este sentido, para nosotros, cualquier reforma anticorrupción pasa por la reformulación completa del Estado y la transformación del supuesto sistema democrático nacional, por uno que aúne el carácter representativo rediseñado con una democracia participativa, deliberativa y comunitaria más radical.¹⁵

BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.
- y MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico*, México, IJ-UNAM-Cámara de Diputados, 2019.
- LAYNEZ POTISEK, Javier, “Comentario al párrafo sexto del artículo 109 constitucional”, en COSSÍO DÍAZ, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. III.
- MERTON, Robert K., *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE, 1964.
- NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

cano. *¿Un nuevo paradigma?*, México, Grupo Editorial Mariel-Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla-Universidad de Guanajuato-Juan Pablos Editor, 2014.

¹⁵ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *Estado de Derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.

JAIME CÁRDENAS GRACIA

SANTOS, Boaventura de Sousa, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, México-Guatemala-Buenos Aires, Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores-Siglo Veintiuno Editores, 2010.

SHAPIRO, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2005.

VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Ecuador, Corte Constitucional, 2010.

VILLABELLA, Carlos, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. ¿Un nuevo paradigma?*, México, Grupo Editorial Mariel-Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.-Universidad de Guanajuato-Juan Pablos Editor, 2014.