

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción

Jesús Homero Flores Mier

En palabras de Kofi Annan, “La corrupción mina los resultados económicos, debilita las instituciones democráticas y el Estado de derecho, perturba el orden social y destruye la confianza pública”.¹

El 7 de febrero de 2014, se realizó una de las más importantes reformas en materia de transparencia, modificando el artículo 6 constitucional para garantizar el derecho al libre acceso a la información a todas las personas y el derecho a *buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión*; para esto, las entidades federativas quedaron obligadas a regirse por principios contemplados en la Constitución, destacando, entre ellos, el de máxima publicidad.

Se creía que la transparencia iba a terminar con la corrupción y, a pesar de que México fuera reconocido por tener la mejor ley de transparencia y acceso a la información en el mundo —según Global Right to Information Rating, elaborado por el Centre for Law and Democracy—, durante los primeros años a partir de la reforma, el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional posicionaba a México en un lugar más bajo que

¹ ONU, “Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida”, Austria, 2005, https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf

en años anteriores, pues las denuncias por parte de medios de comunicación y de ciudadanos incrementaron. Ello, ya que ahora tenían acceso a documentos oficiales, así como a las finanzas y a los informes de presupuesto, permisos, concesiones y demás información pública de oficio de las entidades gubernamentales.

Este ordenamiento jurídico impulsaba la participación ciudadana poniendo a los particulares en el juego y haciendo posible su acceso a la información. Y es que, mediante el no desconocimiento de la información, los ciudadanos empezaron a involucrarse con sus representantes.

La ciudadanía, además de conocer de las decisiones y los procesos que llevaban a cabo las entidades gubernamentales, también tenía acceso a los recursos asignados, concursos de obras, permisos y concesiones y demás información pública según la Ley de Transparencia, por lo que de alguna u otra manera comenzaron a darse cuenta y a difundirse cuando se encontraban discrepancias entre lo asignado, lo ejercido y lo que se publicaba en los portales de transparencia.

Esto convirtió a la transparencia en una herramienta indispensable en el combate a la corrupción pues se estima que entre mayor transparencia menor será la incidencia de corrupción; sin embargo, los retos que esta conlleva también serían complejos, ya que, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la transparencia no es suficiente, porque, además de poner información a disposición del público, esta debe ir de la mano de mecanismos eficaces de escrutinio y rendición de cuentas.²

Al mismo tiempo que se garantiza el derecho de acceso a la información, conociendo la actuación de las autoridades y el destino y uso del erario público, la reforma en materia de transparencia en el estado de Coahuila nos permite obtener respuesta a las solicitudes de información presentadas en un plazo de nueve días y en el caso de no estar conformes con la respuesta otorgada, poder interponer un recurso de revisión dentro de los 20 días siguientes.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública”, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción

Lo anterior nos lleva a cuestionarnos: ¿son relevantes los plazos en materia de transparencia para prevenir y combatir la corrupción? De ello se derivan cuatro ejes importantes de la lucha contra la corrupción como parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Este último, fue creado a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de 27 de mayo de 2015, como instancia coordinadora entre las autoridades competentes de todos los órdenes de gobierno, teniendo como ejes para la lucha contra la corrupción el combate desde: 1) la prevención; 2) la detección; 3) la sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, y 4) la fiscalización y control de recursos públicos.

Para el segundo eje, sí son relevantes los plazos en materia de transparencia para la detección oportuna de los delitos por hechos de corrupción y la denuncia proactiva ante las autoridades competentes.

En este caso dichas autoridades son las que conforman el Comité Coordinador del SNA, que tiene como función establecer los mecanismos de coordinación entre las autoridades que lo integran, pues de estas depende que el combate a la corrupción sea una realidad y, de esta forma, legitimar el Estado de derecho.

Además, se destaca como integrante el Consejo de Participación Ciudadana conformado “por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción”, teniendo como objetivo —según la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila— dirigir el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, además de servir como la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal. Lo anterior, dándoles participación real a los ciudadanos en el ejercicio y observancia del poder público, pues el combate a la corrupción y la impunidad es tarea de todos.

Son imprescindibles los primeros años de gestión en el SNA para sentar un precedente pues los resultados se verán después,

por tanto, el combate —a mi parecer— debe ser desde la prevención con capacitaciones a los servidores públicos, para que identifiquen cuales son los delitos por hechos de corrupción y faltas administrativas; a los jóvenes y niños, desde casa y reafirmando en las escuelas los valores, para formar ciudadanos de calidad que no caigan en las redes de la corrupción; y a la ciudadanía en general, para que conozcan sus derechos y los pasos para denunciar un acto de corrupción cuando se advierta su existencia y puedan hacerlo ante las autoridades correspondientes, garantizando su protección como denunciante o testigo.

Pero, ¿qué pasa después de que se denuncia un delito de corrupción? Para comenzar habría que identificar que se trata de corrupción, pues al ser una práctica arraigada en nuestro país pero no existir una definición en algún ordenamiento jurídico, ¿cómo podríamos saber si tenemos frente a nuestros ojos un delito de corrupción, si desconocemos de qué se trata?

Transparencia Internacional, en su Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción, la define como el “abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en que se produzca”.³

La corrupción a gran escala refiere aquellos actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común. Los actos de corrupción menores son, por ejemplo, el soborno que se define como un ofrecimiento, promesa, entrega, aceptación o exigencia de un incentivo para realizar una acción ilícita, antiética o que supone un abuso de confianza.

Por último, la corrupción política se define como la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los

³ Transparencia Internacional, “Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción”, Berlín, 2009, <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción

responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.

En el Código Penal de Coahuila de Zaragoza, los delitos de corrupción se encuentran contemplados en los artículos 434 a 471 (con excepción del 439), lo que deja en claro que, contrario a lo que se piensa en México, el soborno no es el único delito de corrupción que existe, por lo que fue acertada la creación de una fiscalía especializada, con autonomía técnica y operativa, para investigar los delitos relacionados con hechos de corrupción. Esto conlleva a que la desconfianza ciudadana crezca y se traduzca en la desconexión entre la sociedad y las instituciones públicas, poniendo en riesgo la cohesión social y debilitando el contrato social.⁴

La ciudadanía se ha vuelto más minuciosa en lo que respecta a las acciones de los gobernantes, por tanto, exige más y mejores resultados no solamente de las cuentas públicas, si no en la garantía de sus derechos, en el que se ejerza justicia y se penalice a todos aquellos servidores que han roto la confianza de la sociedad cometiendo algún ilícito.

Según el informe *Perspectivas económicas de América Latina, Repensando las instituciones para el desarrollo*, se debe restablecer el vínculo entre las instituciones públicas y los ciudadanos, para que se pueda responder mejor a sus exigencias, y que este sea decisivo para el bienestar y el desarrollo sostenible de la región.⁵ Por ello destacábamos la participación del Consejo de Participación Ciudadana como parte integrante del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), pues, además de representar a la sociedad civil en el combate a la corrupción, tiene como facultad proponer políticas y vigilar el funcionamiento del propio Sistema. Citando al Consejo en su plan de trabajo, “la introducción de este órgano

⁴ Banco de Desarrollo de América Latina, “La confianza en instituciones públicas, clave para el crecimiento de América Latina”, 2018, <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/04/la-confianza-en-instituciones-publicas-clave-para-el-crecimiento-de-america-latina/>

⁵ OCDE *et al.*, “Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo”, Ediciones OCDE, París, 2018, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/1/LEO2018_es.pdf

al Sistema Anticorrupción constituye la posibilidad por parte de los ciudadanos de dirigir los esfuerzos contra la corrupción”.⁶

De esta manera ha sido posible, poco a poco, recuperar la confianza de la ciudadanía y los medios de comunicación, pues trabajando en conjunto servidores públicos y organismos parte del Sistema, la percepción de la corrupción ha disminuido.

Tan solo en 2019, México obtuvo una calificación de 29 puntos (en una escala donde 0 es la mayor percepción y 100 la menor percepción de la corrupción) y se encuentra en la posición 130 de 180 países evaluados por Transparencia Internacional; tomando en cuenta que, entre 2018 y 2019, México mejoró un punto y con ello detiene una caída sistemática de 5 años consecutivos en el índice de percepción de la corrupción.

De lo anterior, podemos asegurar que transparentar todos los procesos genera un mayor acceso y, por ende, mayor confianza de la ciudadanía; cada vez se abre más a los ciudadanos el conocimiento del quehacer gubernamental, por ejemplo, con el Servicio Profesional de Carrera o con la forma de elegir a los que formamos parte del Sistema Anticorrupción con convocatorias abiertas.

De esta manera enfrentamos otro de los retos a los que hemos estado expuestos, esto es, la falta de personal investigador y de especialistas en la materia. Ello, en razón de que una vez que se generen las plazas acorde a las cargas de trabajo y de especialización que se requieren, estos deben acreditar los requisitos que comprende el Servicio Profesional de Carrera y los exámenes de control de confianza.

Según el Reporte de Economía y Desarrollo (RED, 2019) del Banco de Desarrollo de América Latina,⁷ los mecanismos de entrada a la burocracia y la política, y su papel en la atracción y reclutamiento de individuos idóneos e independientes se convierte

⁶ Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila, “Programa de Trabajo 2019-2020”, 2019, <http://www.cpccoahuila.org.mx/documentos/2019-12-19-plan-de-trabajo/cpc-coahuila-plan-de-trabajo-2019-2020.pdf>

⁷ Banco de Desarrollo de América Latina, “Reporte de Economía y Desarrollo 2019”, 2019, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción

en una de las acciones claves para combatir la corrupción.⁸ Por tanto, estoy convencido que vamos sentando un precedente en la lucha contra la corrupción, y que, aunque el proceso parezca lento, se han dado pasos firmes. Se necesita capacitar y difundir crecidamente la función de las fiscalías especializadas y del Sistema en general, pues el desconocimiento de cómo opera el nuevo sistema de justicia penal genera la idea de que no se avanza en la investigación o judicialización de las carpetas de investigación; en tener la creencia de que una carpeta debe resolverse en cierto tiempo; o pensar que no se necesitan peritos o requerir información a otras instancias que dilatan el avance en la investigación por falta de respuesta o por plazos establecidos para recibir la información solicitada, por ejemplo, a la Comisión Bancaria de Valores o demás instituciones bancarias.

Ya lo dijo la CEPAL, la región debe avanzar hacia instituciones más confiables, capaces, abiertas e innovadoras para continuar con una senda de mayor desarrollo inclusivo.⁹

Tanto las fiscalías como el SNA están trabajando y las legislaciones cambiando conforme se avanza en una lucha conjunta. Hasta hace poco, los delitos por hechos de corrupción no ameritaban prisión preventiva, pues no eran considerados como graves y, como referíamos, los servidores públicos que eran investigados por delitos por hechos de corrupción escapaban de la justicia.

Con la reforma de abril de 2019, los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones entran en el catálogo de delitos graves, por lo que, en tanto se realice el juicio, la autoridad judicial podrá imponer medidas cautelares —como la prisión preventiva— para evitar que el imputado obstaculice la investigación o se sustraiga de la acción de la justicia.

En el nuevo sistema penal no todo es cárcel, sin embargo, la poca o nula cultura de difusión y capacitación en estos temas, ge-

⁸ Banco de Desarrollo de América Latina, “La confianza en instituciones...”, *cit.*, p. 5.

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos *et al.*, “Perspectivas económicas...”, *cit.*, p. 6.

nera que gran parte de la ciudadanía y medios de comunicación piensen o consideren que la cárcel es el fin de todos los delitos.

Atendiendo a lo dicho por la función pública, la contribución del nuevo sistema de justicia penal acusatorio a la ciudadanía es agilizar la solución de los conflictos y, para ello, ofrece varias posibilidades para que los involucrados puedan llegar a acuerdos antes de enfrentarse en el juicio oral, pues el proceso contempla otras medidas de solución de conflictos, como la justicia alternativa o los procesos abreviados.¹⁰

Para entender lo anterior, la justicia alternativa es aquella que nos permite lograr el acuerdo entre las partes para que se repare el daño; y el proceso abreviado, aquel que permite que el imputado acepte su responsabilidad y evitar ir a un juicio más largo, atendiendo siempre a los principios de igualdad y de justicia expedita.

Considero indispensable la creación de mecanismos de prevención y capacitación; ya lo mencionó la OCDE en sus recomendaciones sobre integridad pública, “las acciones tienen que ir más allá del gobierno e involucrar a las personas y al sector privado. Las acciones deben también cruzar todas las fronteras jurisdiccionales. La integridad no solo ha de ser motivo de preocupación del gobierno nacional, sino que debe estar presente en todos los niveles administrativos, incluyendo los municipios, lugar donde los ciudadanos experimentan la integridad de primera mano”.¹¹

Lo anterior permite construir sociedades más informadas y tener servidores públicos más preparados, garantizando siempre el Estado de derecho y la protección de aquellos testigos o denunciantes de posibles actos de corrupción; haciendo del conocimiento que las denuncias pueden ser anónimas y que los agentes del Ministerio Público y demás autoridades competentes resguardaran y garantizaran los derechos fundamentales de las víctimas y/o denunciantes.

¹⁰ Secretaría de la Función Pública, “¿Cómo funciona el nuevo Sistema de #JusticiaPenal?”, 2016, <https://www.gob.mx/justiciapenal/articulos/como-funciona-el-nuevo-sistema-de-justiciapenal>

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Recomendación del Consejo...”, *cit.*, p. 2.

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción

La corrupción no es un delito que cometa una persona, sino varias; son redes que debemos desenredar. Ha estado presente no solo en el sector público, sino también en el privado. No solamente es “desvío de recursos” o “soborno”, es la omisión de actuar frente a actos o conductas que nos atienden, y es también ocupar cargos públicos no cumpliendo con los perfiles del puesto o siendo incompetentes en las funciones a las que estos corresponden. Son actos premeditados, no éticos y deshonestos de aquellos particulares o servidores públicos de cualquier nivel. La corrupción comienza en casa, con conductas pequeñas e “inofensivas” como entregar dádivas a los maestros a cambio de una mejor calificación, no querer pagar una infracción por estacionarnos mal o no traer el cinturón de seguridad, es decir, actos involuntarios y arraigados en nuestro día a día.

Muchas veces algunos servidores públicos son parte de actos y redes de corrupción sin darse cuenta; otros pocos, solo ven pasar la corrupción sin denunciarla pues creen que se encuentran en un estado de indefensión o temerosos de perder sus trabajos ya que están frente a grandes personalidades para quienes los primeros son reemplazables.

El hartazgo de la ciudadanía se ha generado por eventos como el reciente caso del fondo de ahorro de los maestros, entidad que vio mermado su patrimonio con las redes de corrupción; los servicios públicos, en especial el de salud, también se vieron afectados por el beneficio personal de aquellas personas que cometieron posibles actos ilícitos, sin importarles las consecuencias ni las afectaciones a la ciudadanía, en especial a los grupos más vulnerables.

Este problema también lo contempla el Banco de Desarrollo de América Latina, para quien “la corrupción debilita la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos de calidad, compromete la productividad y el crecimiento de las economías, desincentiva la inversión y la innovación, reduce la confianza en las instituciones, afecta la calidad de las obras, y estimula la desigualdad al afectar con mayor severidad a los más vulnerables”.¹²

¹² Banco de Desarrollo de América Latina, “La confianza en instituciones...”, *cit.*, p. 5.

JESÚS HOMERO FLORES MIER

Al tener un menor crecimiento económico en respuesta a la baja inversión de empresas externas generada por la desconfianza, las oportunidades para que se produzcan recursos honestamente se reducen.

Siguiendo con Mauricio Guim y Miguel Alfonso Meza, la corrupción incrementa la evasión fiscal y, por ende, reduce los recursos públicos que se podrían dedicar para combatirla. Aunado a lo anterior, un país con altos índices de corrupción tiene menos recursos para educar a sus ciudadanos.

Este problema origina ciudadanos desinformados, reduciendo la probabilidad de que conozcan los casos de corrupción que se hacen públicos y que castiguen a los funcionarios responsables en las elecciones.¹³

CONCLUSIONES

Con lo expuesto, podemos comprender que el combate a la corrupción es posible y es una realidad en nuestro país y, en lo que a mí respecta, en el estado de Coahuila de Zaragoza; que es indispensable la coordinación entre quienes integramos el Comité Coordinador del sistema estatal anticorrupción y del Consejo de Participación Ciudadana.

Es importante resaltar también que para lograr cambios notables en los índices de percepción a la corrupción se debe trabajar en bajar los índices de impunidad, los sistemas locales lo estamos logrando con mano firme como se ha visto en casos que han salido en medios de comunicación por su relevancia política y por su afectación a grupos vulnerables como los maestros o muchos otros que conocemos.

Otro de los puntos desarrollados fue el referente a los derechos fundamentales y a que se les otorgue protección a los denunciantes o testigos en casos de corrupción; esto, con el fin de incentivar la denuncia proactiva a las autoridades competentes y

¹³ Guim, Mauricio y Meza, Miguel Alfonso, “La trampa de la corrupción y el SNA”, *Nexos-mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, 5 de marzo de 2020, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1547>

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción

empezar a desenmarañar las redes de corrupción en menor y mayor escala.

Que las tecnologías de la información y comunicación y el acceso a la información y gobierno abierto han facilitado a la ciudadanía el poder conocer de manera eficaz y eficiente el quehacer gubernamental, de forma que, en el supuesto de que las autoridades se negaren a entregar la información o no esté publicada en su totalidad y como se ha evidenciado, las reformas realizadas a las legislaciones permiten que, hoy en día en el estado de Coahuila, el mismo órgano garante tenga la facultad de hacer justiciable su derecho y en un plazo menor al de la legislación nacional.

Los antecedentes a nivel internacional, nacional y en el estado de Coahuila en materia de transparencia también fueron importantes para ayudar al estudio de este y considerarla una herramienta importante en el combate a la corrupción, a la luz de otros ordenamientos que lo contemplan y siendo el titular del órgano garante de la transparencia parte del Comité Coordinador del SEA.

Aunado a lo expuesto, es relevante mencionar que esta es una materia que definitivamente ha servido como puente de comunicación entre ciudadanos y funcionarios; se ha convertido en un referente para el combate de un problema que nos afecta a todos. Sin duda alguna, se tiene que lograr que los ciudadanos tengan una mayor confianza generando nuevos mecanismos de denuncia y, con ello, revertir los datos del INEGI del año inmediato anterior, que apuntan a que 82% de la población víctima de corrupción no denunció.

No cabe duda que, los resultados de la labor del Sistema estatal y de las fiscalías especializadas, pueden obtenerse de dos maneras: 1) a través de la prevención con capacitaciones y mayor difusión a los procesos de denuncia, del acercamiento a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía en general para que conozcan cuáles son los delitos por hechos de corrupción y cuáles son las faltas administrativas y ante qué organismos se debe denunciar cada uno de ellos, y 2) a través de la judicialización de carpetas y sanción de los delitos por hechos de corrupción y, en su caso, de las faltas administrativas; bajando de esta manera

JESÚS HOMERO FLORES MIER

también los índices de percepción de la impunidad y garantizando un Estado de derecho.

Todo lo anterior nos lleva a considerar que el combate a la corrupción no puede avanzar solo, especialmente si se quieren obtener resultados importantes en el Estado de derecho y erradicar de lleno las prácticas corruptas. Estoy convencido que es más barata la prevención y concientización de este mal, que la detección y sanción de las conductas por hechos de corrupción.

Podemos concluir que se requiere dar pasos conjuntos para consolidar y perfeccionar lo logrado. El reto consiste en mantener el nivel que como sistema anticorrupción hemos alcanzado, con la finalidad de generar confianza en la ciudadanía y de no entorpecer la función y las facultades de los demás integrantes del Sistema, a partir del papel —distinto pero imprescindible— que cada uno tiene en la lucha contra la corrupción, haciendo sinergia en conjunto. Asimismo, logrando una mayor participación ciudadana y estando atentos a las nuevas necesidades que van surgiendo, manteniéndonos así a la vanguardia.

BIBLIOGRAFÍA

GUIM, Mauricio y MEZA, Miguel Alfonso, “La trampa de la corrupción y el SNA”, *Nexos-mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, 5 de marzo de 2020, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1547>