



La política pública de combate a la corrupción y su sistema jurídico.

Autores: Dra. Jenny González Arenas

Dr. Juan Carlos Girón Enríquez

Dra. Ludivina Vega Esparza

Resumen

La presente investigación se plantea a partir de que la política de combate a la corrupción que implicó una reforma estructural en la materia dando inicio durante el sexenio 2012 – 2018. Sin embargo, a partir de la presente administración 2018 – 2024, la manera en la que se implementa dicha política se ha modificado de manera radical, lo que pone en el centro de la discusión si los principios bajo los cuales fue esbozada, originalmente, siguen siendo vigentes y si lograrán cumplir con los objetivos para los cuales fue diseñada e implementada, a pesar de que no se está aplicando de la manera en que fue planteada en un principio.

El objetivo es comprobar si los principios rectores de la política pública de combate a la corrupción en México, bajo los cuales se estableció, siguen siendo vigentes a partir de la forma en la que se está implementando en estos momentos y si, a partir de la manera en la que se lleva a cabo, se puede lograr un combate efectivo a la corrupción. Se ha elaborado un análisis jurídico – político de la Política de combate a la corrupción y los principios teóricos que la rigen, además se lleva a cabo un análisis de datos a partir de información oficial emanada de los actores principales encargados de implementar las estrategias de la propia política pública para poder determinar el grado de avance o, en su caso, retroceso en el combate a la corrupción.

En estos momentos, podemos señalar que: a) La política pública de combate a la corrupción no ha alcanzado el grado de avance que debería tener para estas alturas; b) se ha modificado significativamente los mecanismos de implementación de las estrategias; c) los actores políticos, sujetos a cargo de los cuales está la implementación

de la política pública, han impactado de manera directa en el desvío de los objetivos primarios del combate a la corrupción.

Abstract

The present investigation is based on the fact that the policy to combat corruption that implied a structural reform in the matter began during the six-year term 2012 - 2018. However, starting with the present administration 2018 - 2024, the way in which that said policy is implemented has been radically modified, which puts at the center of the discussion whether the principles under which it was originally outlined are still valid and whether they will be able to meet the objectives for which it was designed and implemented, despite the fact that it is not being applied in the way it was originally proposed.

The objective is to verify whether the guiding principles of the public policy to combat corruption in Mexico, under which it was established, are still valid based on the way in which it is currently being implemented and if, based on the way in which it is carried out, an effective fight against corruption can be achieved. A legal-political analysis of the Anti-Corruption Policy and the theoretical principles that govern it has been prepared. In addition, a data analysis is carried out based on official information emanating from the main actors in charge of implementing the strategies of the own public policy in order to determine the degree of progress or, where appropriate, setback in the fight against corruption.

At this time, we can point out that: a) The public policy to combat corruption has not reached the degree of progress that it should have by now; b) the mechanisms for implementing the strategies have been significantly modified; c) political actors, those in charge of implementing public policy, have had a direct impact on the deviation from the primary objectives of combating corruption.

Palabras Clave: Corrupción, Estado de Derecho, Política Pública, Sistema Nacional Anticorrupción.

Introducción

La presente investigación revisará algunos de los conceptos fundamentales que dan origen el Sistema Nacional Anticorrupción en México, a partir de los cuales se diseñaron sus principios rectores y ejes de acción para poder contrastarlos con la

información oficial del sistema, además se analizará de manera crítica algunos de los datos oficiales y resultados que emanan de otras fuentes de información como reporte de ONG's u organismos internacionales para poder determinar el punto en el que se encuentra la política nacional anticorrupción en nuestro país.

Conceptos Fundamentales

Con la finalidad de establecer una base conceptual que permita el mejor entendimiento de la presente investigación, es necesario precisar la definición de algunos conceptos fundamentales.

Corrupción

Según la enciclopedia de Ciencias Sociales, el abuso del poder público para obtener un beneficio particular (Senturia, 1993). A partir de la definición anterior, se entiende que para que exista corrupción el sujeto que lleva a cabo el acto ostenta un cargo público o bien puede ejercer algún poder público siendo particular; además, se desprende que hay un abuso de dicho poder para obtener un beneficio particular.

Esta definición lleva implícito un elemento muy importante que es el de legalidad, puesto que para que alguien se ostente como servidor público, sus funciones deben estar establecidas en la ley, de igual forma, el particular, que debe tener reconocida cierta potestad pública y, en base a sus funciones, debe estar sujeto a cierta normatividad derivada de dicha potestad.

Así, la ley resulta ser un elemento muy importante cuando se trata de combate a la corrupción, pero surge la duda si legalidad y derecho son lo mismo o si decir que vivimos en un estado de legalidad o bajo el imperio de la ley es suficiente para afirmar que nos encontramos en un Estado de Derecho.

Estado de Derecho

El surgimiento del Estado da origen también a un marco legal que fundamenta y regula las relaciones de las personas que se encuentran bajo el dominio de dicho Estado, sin embargo, afirmar que vivimos en un estado de legalidad no necesariamente implica que nos encontramos en un pleno Estado de Derecho, porque como varios autores afirman, la legalidad es solo un elemento del Estado de Derecho.

Para autores como Jaime Cárdenas García, quien cita a Pablo Licar Verdú, señala que los elementos esenciales del Estado de Derecho son:

- a) Primacía de la Ley
- b) Sistema Jurídico de Normas
- c) Legalidad en los actos de administración
- d) Separación de Poderes
- e) Protección y garantía de los Derechos Humanos
- f) Examen de constitucionalidad de las Leyes (Cárdenas García, 2016, pág. 22)

De acuerdo World Justice Project, los cuatro principios universales que rigen el Estado de Derecho son:

- a) Rendición de cuentas
- b) Leyes justas
- c) Proceso Justo
- d) Mecanismos accesibles e imparcial para resolver disputas (Worl Justice Project, 2022)

Aunque parecieran elementos distintos, en el fondo existen convergencias en los criterios y coinciden en que el cumplimiento del cuerpo normativo es solo un elemento en el Estado de Derecho.

Así podemos definir al “Estado de Derecho es aquel Estado en el que autoridades e individuos se rigen por el derecho, y éste incorpora los derechos y libertades fundamentales, y es aplicado por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre”. (Haro Reyes, 2010, pág. 124)

En pocas palabras, para que exista Estado de Derecho es necesario que exista un sistema de legalidad, que garantice los derechos humanos y que permita el acceso a la justicia de los ciudadanos.

Política Pública

Ahora bien, la corrupción se combate a través de una estrategia implementada por el Estado a la cual se denomina Política Pública. Si bien existen diversas definiciones sobre este concepto, Corinne Larrue define las políticas públicas como “concatenaciones de actividades, decisiones o medidas coherentes tomadas por los actores del sistema

político – administrativo de un país para resolver un problema colectivo.” (Larrue, 2000, pág. 20)

O Anderson, quien las define como “curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política pública presta atención a lo que se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere” (Anderson, 1984, pág. 3).

O como Luis F. Aguilar señala: “Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública.” (Aguilar, 2010, pág. 17)

Los elementos que se presentan en común en las anteriores definiciones son que las políticas públicas emanan del gobierno y que tienen como finalidad resolver un problema social, pueden estar enfocadas a la protección de un determinado sector de la población o ser consideradas de interés público.

Políticas Públicas de Nueva Generación

Ahora bien, la situación que aqueja prácticamente a todo el mundo, pero en particular a los países de América Latina, en donde México no es la excepción, se ha impulsado una manera diferente de entender y de desarrollar las políticas públicas.

Si partimos de la idea de que las políticas públicas tienen como finalidad el combatir la problemática social de una manera efectiva, cómo explicamos que en América Latina la falta de empleo, los precarios servicios de salud y de educación, la pobreza, la migración y la marginación sigan siendo problemas sin resolver.

Entonces, o las políticas públicas no han sido eficientes o no se han enfocado en abatir los verdaderos problemas de la región.

Ante ese escenario, se está impulsando una estrategia, no a partir de la iniciativa del gobierno, sino de la participación ciudadana que pone en el centro del debate el cuestionamiento a ciertos paradigmas (Kliksberg, 2006), que contraponen conceptos que parecían aceptados y que ahora estamos viendo cuestionados, tales como:

- a) Ayuda o Derechos
- b) Focalización o Servicios básicos universales
- c) Asistencialismo o creación de trabajos

- d) Centralización o redes de coordinación
- e) Acción Estatal o concertación
- f) Individuo o colectividad

A estas nuevas estrategias se les puede denominar Políticas Públicas de Nueva Generación, implican cambiar de fondo la manera en la que se han venido diseñando las políticas públicas para poder darles un enfoque integral, que permita el desarrollo de la población en su conjunto y no de solo ciertos sectores o grupos de personas, es por ello que a este tipo de políticas también se les conoce como “Políticas públicas con enfoque de desarrollo humano e inclusión”. (PNUD, 2022)

Las nuevas políticas públicas involucran la participación no solo del Estado, sino de los distintos sectores de la población como académicos, investigadores, la sociedad civil, la ciudadanía, empresarios, etc., y su diseño reviste la necesidad de contar con datos para el análisis tanto de organismos internacionales y locales, en el caso de México como el INEGI, entre otras fuentes, que permitan que el diseño de la política pública atienda verdaderamente necesidades sociales.

Es importante señalar que el diseño e implementación de políticas públicas de nueva generación debe ir enfocado al cumplimiento de los objetivos para el desarrollo sostenible planteados en la Agenda 2030, en el caso específico del combate a la corrupción, las políticas públicas se deberán centrar en el objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) ha señalado en su Informe de Desarrollo Humano 2016 que es fundamental que las políticas públicas de nueva generación fortalezcan los cuatro factores que impiden que las poblaciones que ya han salido de la pobreza recaigan, dichos factores serían: la protección social a lo largo del ciclo de vida, los sistemas de cuidado de niños y adultos mayores, el acceso a activos físicos y financieros (como un auto, casa propia, cuenta de ahorro o dinero en el banco que actúan como colchones durante las crisis), y la calidad laboral (PNUD, 2016, pág. 2).

En concordancia, los objetivos de desarrollo del milenio en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Estrategia Legislativa para la Agenda 2030 elaborada por el Grupo de Trabajo de la Cámara de Diputados para dar seguimiento a la

implementación de la Agenda 2030 (Estrategia Legislativa, 2020), se deben promover acciones legislativas, reformas institucionales y el fortalecimiento cultural que faciliten el avance al progreso multidimensional para todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, siendo el que nos interesa el 16 denominado Paz, justicia e instituciones sólidas.

Diseño metodológico

La presente es una investigación documental con enfoque cualitativo que tiene por objeto analizar la política pública de combate a la corrupción en México haciendo un análisis comparativo de los fundamentos de la reforma constitucional de 2015, acorde a los lineamientos internacionales, contrastándolos con los resultados que se tienen hasta estos momentos y que han sido publicados en sitios oficiales del Sistema Nacional Anticorrupción así como estudios de organismos internacionales cuyos fines son el analizar las políticas públicas de combate a la corrupción en diversos países y valorar su avance.

Antecedentes de combate a la corrupción en México

Como muchas de las reformas institucionales en México, no emanan de los intereses de la clase política por atender las necesidades en ciertos temas, sino como resultado de presiones internacionales para que se susciten ciertas políticas públicas de atención a temas torales en la agenda internacional. Así fue el caso de la creación de las Comisiones de los Derechos Humanos, de los Institutos de Transparencia y así lo fue también el combate a la corrupción.

México es parte de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE, que firmó el 17 de diciembre de 1987 y que entró en vigor el 26 de julio de 1999 (Gobierno de México, 2017).

De igual forma, el 29 de marzo de 1996 firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción que entró en vigor el 6 de marzo de 1997 (Organización de Estados Americanos, 2022).

Dentro de los documentos internacionales sobre el tema, también México es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, conocida como la Convención de Mérida, ratificada por México el 20 de julio de 2004 (ONU, 2005) y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 (Gobierno de México, 2022).

Esos documentos internacionales de los que nuestro país forma parte comenzaron a motivar la inquietud de algunos legisladores y presidentes de la república sobre la necesidad de ir creando un marco jurídico para la implementación de medidas de combate a la corrupción, no solo por iniciativa propia, sino por la necesidad de ir dando cumplimiento a los compromisos internacionales soberanamente adquiridos.

Fue así como a partir de 2005 comenzó a intensificarse o, al menos, a hacerse más evidente el planteamiento de iniciativas de Ley o proyectos de reformas constitucionales encaminados a la implementación de un modelo de combate a la corrupción.

Fue a lo largo del periodo presidencial de 2006 a 2012 en el que se presentaron un mayor número de iniciativas. A finales del año 2012, ya en la recta final del sexenio se presentaron en el Senado de la República, sendas iniciativas por parte de diferentes bancadas parlamentarias, como lo fue la iniciativa PRI-PVEM, otra del PRD, una más del PAN a principios de 2013 y, aunado a ello, la incorporación de una estrategia en el Plan nacional de Desarrollo 2013 – 2018 denominada “combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana”, ello con sus respectivas líneas de acción, todo dentro de la Meta Nacional un México en Paz (Ejecutivo Federal, 2013).

El 15 de noviembre de 2012 inicia la discusión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en el Senado de la República, una de las varias propuestas señaladas en párrafos anteriores, con ello también comienza la discusión sobre la reforma constitucional al artículo 113.

Marco Legal del Sistema Nacional Anticorrupción

La reforma constitucional de mayo de 2015 marca el inicio de una estrategia sistematizada de combate a la corrupción en nuestro país, todo dependía, ya no del marco normativo, sino de la capacidad de los actores políticos de lograr los acuerdos necesarios para la implementación de dicha reforma.

Reforma del artículo 113 Constitucional

El 27 de mayo de 2015 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reforman varios artículos de la constitución en materia de combate a

la corrupción. De todos los artículos reformados, el que sienta las bases de lo que ahora conocemos como el Sistema Nacional Anticorrupción es el artículo 113.

Este artículo describe al SNA como una instancia de coordinación entre autoridades encargadas de prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y en materia de corrupción.

Establece parte de la estructura del SNA que son el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana y enumera algunas de sus funciones, de igual forma establece la obligación de las entidades federativas para conformar sus sistemas locales anticorrupción.

Los transitorios del decreto de reforma establecen un plazo de un año para la aprobación de las leyes generales que se derivan de la reforma constitucional.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

El 18 julio de 2016 se promulgó y en ella se establece la coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno para la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción a lo que se denominará Sistema Nacional Anticorrupción.

El objeto de esta ley es establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la CPEUM, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Además será la encargada de establecer mecanismos de coordinación entre los órganos de combate a la corrupción, así como las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, las bases para la emisión de políticas públicas integrales, establecer directrices para la coordinación de las autoridades, regular la organización y funcionamiento del sistema, el comité coordinador y su secretaría ejecutiva; establecer bases, principios y procedimientos para el Comité de Participación Ciudadana; así como las políticas de promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, rendición de cuentas, transparencia, fiscalización y control de recursos públicos; acciones permanentes para el comportamiento ético e integridad de los Servidores Públicos; establecer el sistema nacional de fiscalización y las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro,

intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículo 2)

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación (Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2021, Artículo 1).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este órgano forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la CPEUM y demás legislación aplicable a la materia. (Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2016, Artículo 1).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Esta Ley expedida el 18 de julio de 2016 tiene por objeto reglamentar la revisión y fiscalización de la cuenta pública, las situaciones irregulares que se denuncien sobre al ejercicio fiscal en curso o ejercicios anteriores, la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por estados y municipios con garantía de la federación; también regula la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluidas las de conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2021, Artículo 1).

Ley de la Fiscalía General de la República

Esta ley abrogó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, fue expedida el 20 de mayo de 2021 y en su artículo 11, fracción VI establece que la Fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción será parte integrante de la Fiscalía General, igual que como estaba en la ley abrogada.

Así mismo, en su artículo 13, Fracción V, establece como facultades de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, la investigación y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal. Siendo el texto idéntico al de la ley abrogada.

Código Penal Federal

El título décimo de este ordenamiento establece la regulación aplicable a los Delitos por hechos de corrupción. A lo largo de este título encontramos los elementos para tipificar delitos tales como ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades , pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito (Código Penal Federal, 2021, Título Décimo).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley, en su artículo 37 establece las funciones de la Secretaría de la Función Pública en donde se señalan aquellas relacionadas en particular con su rol dentro del SNA. Mientras que el artículo 44 hace referencia a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF.

Si bien el marco legal es importante, su análisis debe ir acompañado de una breve explicación a la estructura orgánica que permite la aplicación de las leyes señaladas en el presente apartado.

Conformación del Sistema Nacional Anticorrupción

Antes de profundizar en el análisis de la estructura del SNA, es pertinente señalar que este sistema pretende la coordinación interinstitucional, es decir, si bien es cierto se forman órganos, también es cierto que algunas dependencias preexistentes modifican algunas de sus funciones, con la intención de poder trabajar de manera conjunta en el establecimiento e implementación de una política nacional anticorrupción.

Llama la atención como es que se pretende la coordinación de tantos organismos de la administración pública tanto del Poder Ejecutivo, como del Poder Judicial y algunos organismos autónomos. Esto puede ser considerado una debilidad o una fortaleza, como se analizará en apartados posteriores.

Coordinación Interinstitucional

En este apartado encontramos todas las instituciones que forman parte del sistema que, como ya sabemos, existían previo a la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2015, pero sus funciones se han adaptado para lograr una cooperación interinstitucional, no sólo que permita la investigación y sanción de los actos de corrupción, sino que permita el fortalecimiento de las instituciones que participan en el Sistema.

La Coordinación Interinstitucional cuenta con la participación de la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Auditoría superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, todos estos ya con una estructura y funciones previamente establecidas en su respectivo marco legal que sufrió adecuaciones para adaptarlo a la consolidación del SNA.

Además, dentro de los órganos creados particularmente para la implementación del sistema contamos con el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Estructura

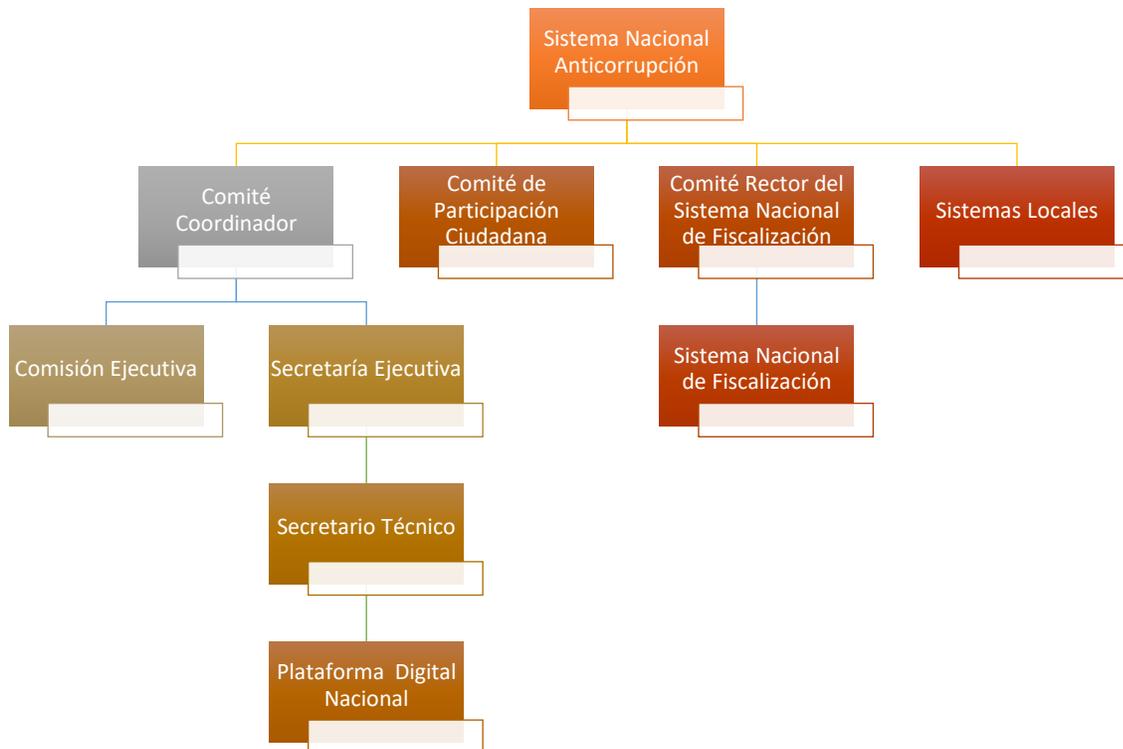
De conformidad con lo que establece la Ley, el SNA estará integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los sistemas locales; además de contar con un órgano de apoyo técnico que será la Secretaría Ejecutiva, contará también con una Comisión Ejecutiva y un Secretario Técnico y como espacio para difusión de información se tendrá la Plataforma Digital Nacional. La propia Ley especifica en que consiste el Sistema Nacional de Fiscalización que complementa al SNA.

De la lectura sistemática de la Ley se infiere que el SNA está conformado como se ejemplifica en la Figura 1, en donde podemos apreciar lo que pudiera ser un

organigrama del SNA, para posteriormente explicar cuáles serían las funciones y conformación de cada órgano y la relación que tienen entre ellos, lo que permitirá entender a groso modo, los obstáculos que presenta el diseño propio del Sistema.

Figura 1.

Organigrama del Sistema Nacional Anticorrupción, según se desprende de la Ley General.



Comité Coordinador

Es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá la responsabilidad del diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Puede emitir recomendaciones no vinculantes públicas y de carácter institucional que estarán enfocadas al fortalecimiento de procesos, mecanismos, organización, normas, acciones u omisiones que deriven del informe del Comité Coordinador. Dichas recomendaciones deben ser contestadas fundada y motivadamente por las autoridades que las reciban.

Estará conformado por un representante del Consejo de Participación Ciudadana quien presidirá el Comité Coordinador por un año; el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular

de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal, por quien presida el INAI y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El presidente del Comité Coordinador o bien la mayoría de sus integrantes, podrán solicitar al secretario técnico, convoque a reunión extraordinaria, las que se pueden realizar fuera de las ordinarias que tendrán que ser cada tres meses. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículo 8-14)

Comité de Participación Ciudadana

Este órgano tiene por objeto coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional. Esta función es de gran importancia, ya que ser llevada a cabo de forma eficiente, permitiría una verdadera inclusión social en el desarrollo de políticas públicas de nueva generación en materia de combate a la corrupción.

Estará conformado por cinco ciudadanos y durarán cinco años en su encargo sin posibilidad de reelección. Para elegirlos el senado nombrará una comisión de selección integrada por 9 mexicanos quienes durarán en su encargo 3 años; cinco de ellos serán de instituciones de educación superior y de investigación y 4 de Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en materia de fiscalización.

El diseño del proceso de selección de los integrantes del CPC está en manos de la Comisión de Selección que nombre el Senado, lo que permite cierta autonomía en la selección de los ciudadanos que integrarán el CPC.

Los integrantes del CPC rotarán anualmente su representación en el Comité Coordinador, tomando como criterio de selección la antigüedad en el CPC.

Dentro de las facultades de este Comité encontramos la de dictarse su propia normatividad interna, elaborar su programa anual, aprobar su informe anual de actividades, se parte de la Comisión Ejecutiva, opinar sobre la política nacional anticorrupción, proponer proyectos de coordinación, mecanismos de participación ciudadana, coordinarse con las organizaciones de la sociedad civil, realizar recomendaciones no vinculantes, entre otras funciones previstas en la ley. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículos 15-23)

Secretaría Ejecutiva del SNA

Es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Su objeto es fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador, brindándole asistencia técnica e insumos para que se logre el desempeño efectivo de sus funciones. Además, contará con un órgano interno de control. Se integra por los miembros del Comité Coordinador y el presidente será el mismo que presida el CPC y deberá reunirse de manera ordinaria 4 veces al año. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículos 24-29)

Comisión Ejecutiva

Se integra por un Secretario Técnico y un integrante del Comité de Participación Ciudadana que no sea el presidente. Sus funciones serán la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones por lo que elaborará propuestas de políticas integrales, metodología, informes, evaluaciones, mecanismos, bases y principios de coordinación, recomendaciones no vinculantes. En las reuniones de la Comisión Ejecutiva se podrá convocar a especialistas en los temas a tratar quienes podrán contar con voz pero no con voto. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículos 30-32)

Secretario Técnico

Será nombrado y removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, durará 5 años y no podrá ser reelegido. Es el secretario del Comité Coordinador y de la Secretaría Ejecutiva, convoca a reuniones, elabora actas de acuerdos, entre otras y podrá ser removido por falta a su deber de diligencia o por causa plenamente justificada. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículos 33-35)

Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización

Está conformado por la ASF, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones que forman el Sistema Nacional de Fiscalización. Durarán en su encargo 2 años. La presidencia será dual entre la ASF y la SFP. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículos 39-41)

Los sistemas locales

Que se crean de conformidad con las leyes de las entidades federativas. Deberán tener funciones similares a las que se otorgan a nivel federal, contar con acceso a información pública necesaria para el correcto desempeño de sus funciones, rendir

informes públicos y obtener respuesta a las recomendaciones que se haga a sujetos públicos y los consejos de participación ciudadana estatales deberán reunir los requisitos mínimos que se piden a nivel federal para el mismo órgano. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículo 36)

El Sistema Nacional de Fiscalización

Tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes que son la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias encargadas del control interno de las entidades federativas.

Se creará un sistema electrónico para mejorar el impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales apoyado también en la coordinación entre las entidades federativas y municipios. Uno de los objetivos del sistema nacional de fiscalización en el que debemos poner especial énfasis en el de evita duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización.

Las reuniones del Sistema Nacional de Fiscalización se llevarán a cabo cada seis meses con la finalidad de revisar el avance de cumplimiento de los objetivos. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículos 37-47)

Plataforma Digital Nacional

Ésta permitirá cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en el marco normativo del sistema, será administrada por la Secretaría Ejecutiva a través del Secretario Técnico. La información ahí contenida será provista por los sistemas locales y el Nacional y será en formato de datos abiertos como evaluaciones patrimoniales, declaraciones de intereses, constancias de declaración fiscal, servidores públicos y particulares sancionados, denuncias públicas por faltas administrativas o hechos de corrupción y las contrataciones públicas.

En aras de mantener la transparencia y el flujo de información, la plataforma deberá contar con varios sistemas como el de evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; información sobre servidores que intervienen en procesos de licitación, servidores públicos y particulares que ya han sido sancionados, denuncias públicas, información de contrataciones, entre

otras que permiten reforzar la labor de fiscalización en el SNA. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículos 48-56)

Principios Rectores del Servicio Público

Para poder valorar de manera efectiva el avance de la política nacional anticorrupción es necesario precisar que el actuar de los servidores públicos está regido por varios principios, que son el de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021, Artículo 5).

Debemos tener presente que estos principios deben ser interpretados bajo parámetros aplicables en materia administrativa, puesto que es en ese entorno en el que se deben cumplir dichos principios. Siempre se deberá analizar la conducta del servidor público al amparo de sus funciones, del marco legal que rige su actuar y el margen de discrecionalidad que le concede o no la norma.

Política Pública de Combate a la corrupción en México

El 29 de enero de 2020 se aprobó la actual Política Nacional Anticorrupción (PNA), por el Comité Coordinador del SNA.

Se diseñó a partir de 4 premisas (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2022):

- a) Ser un plan estratégico de largo plazo que define un diagnóstico y prioridades compartidas a escala nacional.
- b) Suma esfuerzos que permiten analizar el problema y determinar posibles soluciones a lo largo de su implementación
- c) Ser un conjunto de estrategias y/o programas diseñados para prevenir, detectar y sancionar la corrupción.
- d) Ser un documento integrador establecido como obligatorio en la LGSNA

La política nacional anticorrupción según el Resumen Ejecutivo:

es el resultado de un ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través de un mecanismo de consulta pública nacional que permitió recolectar las diversas perspectivas que la ciudadanía, expertos de organizaciones de la SC y académica, empresarios y otros actores interesados tienen con respeto

del análisis de evidencia como datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones académicas y de organizaciones de la SC entre otras fuentes. (Secretaría Ejecutiva Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 12)

Según la información oficial, la política nacional anticorrupción es la suma de la ciudadanía, la sociedad civil organizada, los empresarios y el gobierno.

A partir de la información proporcionada por los expertos, fue posible identificar algunos factores que propician un ambiente de corrupción en México, tales como la ilegalidad y la identificación de la corrupción con una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de este tipo. (Secretaría Ejecutiva Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 12)

El objetivo de la PNA es:

asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado Mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, que aseguren un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno. (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2022, pág. 62)

Este objetivo pretende lograrse a partir de 4 ejes que son: a) Combatir la corrupción y la impunidad; b) Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; c) Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno – sociedad, d) Involucrar a la sociedad y el sector privado. A partir de estos ejes se diseñan 40 prioridades, diez por cada eje.

Sin embargo, por más detallada que parezca la PNA y por mayor participación social que se haya tenido en la elaboración de dicha estrategia, se pudiera afirmar que en estos momentos seguimos en la fase diagnóstica del problema de corrupción en México, porque a pesar de que contamos con un estudio detallado de los problemas que causan la corrupción en nuestro país, según organizaciones de la sociedad civil como Transparencia México, no se ha logrado avanzar en el combate a la corrupción.

En el informe sobre Percepción de Corrupción 2021, México obtiene 31 puntos de 100 posibles ubicándolo en los países con una alta percepción de corrupción (Transparency Internacional, 2022, pág. 3), además el índice de Capacidad para

Combatir la Corrupción de 2022 elaborado por Americas Society/Council of the Americas en colaboración con Control Risks señala que México ha perdido 0.60 puntos del 2019 al 2022, descendiendo un puesto en el índice latinoamericano, en este informe, lo que llama la atención es que en el rubro de democracia e instituciones políticas fue en el que se presentó el mayor descenso, además de que la percepción de que los mecanismos para combatir la corrupción son utilizados con fines personales o políticos, no hay fiscalización en la adjudicación de recursos públicos en algunos sectores como el de las fuerzas armadas y existe una disminución en la movilización de la sociedad civil, lo anterior aunado a las declaraciones presidenciales de desaparecer la Secretaría Ejecutiva del SNA, con lo que se debilita al Sistema y modificar las funciones de la Secretaría de la Función pública lo que podría atentar contra el objetivo de la política de combate a la corrupción al ser la propia Secretaría de la Función Pública la responsable de auditarse a sí misma. (AS/COA, 2022, págs. 29-30).

Desde el diseño inicial del SNA se tenía planeado como una política pública de nueva generación que atendiera una necesidad primordial de los mexicanos: acabar con la corrupción, abatir los índices de impunidad, establecer mecanismos de fiscalización adecuados a la política de gastos, fomentar la participación de los diferentes sectores de la sociedad, como el académico o las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, aunque en el papel pareciera que todo está documentado y se diseña una estrategia adecuada a la problemática que se pretende abatir, el discurso no cuadra con la realidad que amenaza gravemente a las instituciones públicas preexistentes lo que puede tener como consecuencia el debilitamiento de las estrategias de combate a la corrupción.

La capacidad del gobierno mexicano para combatir la corrupción no es suficiente, a pesar del diseño y fundamento metodológico de la política pública, los actores encargados de su implementación hacen la diferencia entre la eficacia o ineficacia de una política pública.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Política pública*. México: Siglo veintiuno editores.
- Anderson, J. E. (1984). *Public policymaking: An introduction*. New York: Holt, Rinehart and Wiston.

- AS/COA. (21 de Junio de 2022). *CCC - Reportaje 2022*. Obtenido de Sociedad de las Américas: https://www.as-coa.org/sites/default/files/inline-files/CCC_Reportaje_2022.pdf
- Cárdenas García, J. F. (2016). *Una Constitución para la democracia : Propuesta para un nuevo orden constitucional*. México: IIJ UNAM.
- Código Penal Federal. D.O.F. 12 de noviembre de 2021.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Artículo 113. 27 de mayo de 2015 (México).
- Ejecutivo Federal. (20 de Mayo de 2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018. *Diario Oficial de la Federación*.
- Estrategia Legislativa, p. (Agosto de 2020). *Sistema de Administración de Contenidos de Gobierno de México*. Obtenido de Gobierno de México: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/573730/Estrategia_Legislativa_para_la_Agenda_2030_VF_comp.pdf
- Gobierno de México. (17 de septiembre de 2022). *Secretaría de la Función Pública*. Obtenido de [gobierno de México](https://www.gob.mx): <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu>
- Gobierno de México. (28 de Abril de 2017). *Secretaría de Relaciones Exteriores*. Obtenido de [Gobierno de México](https://embamex.sre.gob.mx): <https://embamex.sre.gob.mx/francia/index.php/es/comunicados/588-convencion-para-combatir-el-cohecho-de-servidores-publicos-extranjeros-en-transacciones-comerciales-internacionales-de-la-organizacion-para-la-cooperacion-y-el-desarrollo-economicos-ocde#:~:t>
- Haro Reyes, D. J. (2010). Estado de Derecho, Derechos Humanos y Democracia. En L. T. Días Müller, *V Jornadas: Crisis y Derechos Humanos* (págs. 117-137). México: IIJ UNAM.
- Kliksberg, B. (Junio de 2006). Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(35).
- Larrue, C. (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Paris: L'Harmattan.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. D.O.F. 20 de mayo de 2021

Ley de la Fiscalía General de la República. D.O.F. 20 de mayo de 2021

Ley General de Responsabilidades Administrativas. D.O.F. 22 de noviembre de 2021

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. D.O.F. 20 de mayo de 2021.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.F. 09 de septiembre de 2022

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. D.O.F. 18 de julio de 2016

ONU. (20 de julio de 2005). *Noticias ONU*. Obtenido de ONU:
<https://news.un.org/es/story/2004/07/1038371>

Organización de Estados Americanos. (18 de Septiembre de 2022). *Tratados Multilaterales*. Obtenido de OEA:
https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp

PNUD. (17 de septiembre de 2022). *Políticas públicas con enfoque de desarrollo humano e inclusión*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México:
<https://www.undp.org/es/mexico/projects/pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-con-enfoque-de-desarrollo-humano-e-inclusi%C3%B3n>

PNUD. (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. New York: PNUD.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2 de septiembre de 2022). *Política Nacional Anticorrupción*. Obtenido de Secretaría Ejecutiva SNA:
<https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorruptcion/>

Secretaría Ejecutiva Sistema Nacional Anticorrupción. (29 de enero de 2020). *Política Nacional Anticorrupción*. Obtenido de Secretaría Ejecutiva SNA:
<https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorruptci%C3%B3n.pdf>

Senturia, J. (1993). *Encyclopedia of Social Sciences* (Vol. VI).

Transparency Internacional. (2022). *Índice de Percepción de la Corrupción 2021*. Obtenido de Transparencia Internacional: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf

Worl Justice Project. (2022). *Índice de Estado de Derecho en México 2021 - 2022*. Ciudad de México: Worl Justice Project.

