

DE IURE

REVISTA JURÍDICA



FEBRERO, 2019

EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE ZACATECAS: INSTITUCIONALIZACIÓN Y PROSPECTIVA.

Magistrada Raquel Velazco Macías

Corrupción: Concepto y tipología

*El glosario anticorrupción elaborado por la organización **Transparencia Internacional** define a la corrupción como aquella conducta que “Consiste en el abuso del poder para beneficio propio”.*

El propio organismo la clasifica en tres tipos en razón de la cantidad de fondos perdidos en el sector en el que se produzca.

Un **primer tipo** es el de **gran escala** y consiste en “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.”

*En un **segundo tipo** identifican **actos de corrupción menores**, los cuales consisten en “el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.”*

*Un **tercer tipo** se refiere a la **corrupción política**, entendida como la “manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.”*

Diversos ordenamientos del sistema jurídico mexicano (Códigos penales federal y de las entidades federativas, leyes de responsabilidades de los servidores públicos por citar algunos), han incorporado en sus cuerpos normativos la descripción y sanción de conductas de esta naturaleza, sin que hayan demostrado su eficacia para inhibirlas y contenerlas.

Gradualmente y cada vez con mayor intensidad, la ciudadanía a partir de la academia y la investigación así como la conformación de observatorios ciudadanos especializados en temas relativos al fenómeno de la corrupción, han generado una gran influencia para colocarla en el centro de la agenda pública nacional.

Ejemplo de ello es la organización denominada *México Unido contra la Corrupción*, que tan sólo en el mes de octubre de 2016 presentó la segunda edición del documento denominado *México: Anatomía de la corrupción*. Se trata de un compendio de los principales índices, indicadores y mediciones sobre la frecuencia y extensión del fenómeno de la corrupción, de sus causas y efectos, de los esfuerzos para combatirla y de los magros resultados obtenidos y del cual me permito destacar lo siguiente:

- **La percepción sobre la corrupción**, particularmente la que campea en el sector público, crece año con año.
 - En las mediciones de percepción de los problemas que aquejan a nuestro país, la corrupción se ha posicionado como una de las principales preocupaciones, incluso por encima de la pobreza.
 - La impunidad que acompaña a la corrupción se ha mantenido constante.
 - La cifra negra –el porcentaje de delitos de corrupción cometidos pero no castigados- es similar a la del resto de las violaciones a la ley: 95%.
-

México en el Índice de Percepción de la Corrupción

El documento anteriormente mencionado destaca que el indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional que mide los niveles de percepción de la corrupción de alrededor de 170 países desde 1995. Cada país obtiene una calificación de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy transparente. Dichas calificaciones permiten crear un ranking mundial de la corrupción.

Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes y los intentos para reducirlos han sido un fracaso. En el 2015, México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 95 de 168 países según Transparencia Internacional. Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 26 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 153, es decir, como uno de los países más corruptos.

Desde 2008 a 2014, México retrocedió 23 lugares en el IPC.

El estudio también cuantifica datos relacionados con la **cultura de la ilegalidad** en nuestro país:

- A la mitad de los mexicanos no le interesan ni los asuntos públicos ni la política.
- 9 de cada diez mexicanos no conocen lo establecido por la Constitución.
- 66% de los mexicanos piensan que las leyes en México se respetan poco o nada.

- 4 de cada 10 mexicanos coinciden en que la justicia equivale a cumplir la ley.
- Menos de 3 de cada 10 creen que es la ley la que debe poner límites a las personas.
- 4 de cada 10 mexicanos están dispuestos a violar la ley cuando creen que tienen razón.
- Casi 8 de cada 10 personas consideran que México está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio; sólo los restantes 2 piensan que es en bien del pueblo.
- 7 de cada 10 mexicanos consideran que la piratería es negativa para el país.
- No obstante, al menos 7 de cada 10 admite abiertamente haber comprado algún producto pirata y piensan que eso no perjudica a nadie.

Al analizar los datos aportados por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental para el año 2017, elaborada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ENCIG-INEGI), los datos complementarios que aporta demandan igualmente nuestra atención.

Al medir la percepción ciudadana acerca de los problemas más importantes a nivel nacional, se identificaron los siguientes: Inseguridad y delincuencia; corrupción; desempleo; pobreza; mal desempeño del gobierno; mala atención en centros de salud y hospitales públicos; baja calidad de la educación; mala aplicación de la ley; falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno; falta de rendición de cuentas.

La corrupción se mantiene como el segundo problema más importante.

Costos de la corrupción

Un factor adicional se relaciona con el costo que tiene la corrupción. El estudio elaborado por México Unido contra la Corrupción señala que la piratería genera mayores ingresos en miles de millones de dólares que el petróleo, las remesas y el turismo.

Los costos de la corrupción impactan de la siguiente forma:

a) Económicos

Inversión: Menor inversión en países con mayor corrupción, impide el crecimiento, eleva costos, socava la libre competencia y distorsiona prioridades de desarrollo.

Productividad: El incremento de un punto en la calificación en el IPC (de 3.5 a 4.5) podría aumentar la productividad de capital en 2%.

Ingreso de las empresas: Pérdida de 5% de los ingresos de las empresas a nivel mundial a causa del fraude.

Piratería: 43 mil millones de pesos¹⁰⁹ y 480 mil empleos al año.

Producto Interno Bruto: FMI = 2% PIB mundial; México, ¿Cómo Vamos? = 2% PIB nacional; Banco Mundial = 9% PIB nacional; CEESP = 10% PIB nacional; OEA = 10% PIB nacional.

Afectación de la renta nacional: Aquí, le agrego este punto, que tiene que ver con la complicidad de los particulares y de la clase empresarial, cuando tienen información privilegiada por relaciones e influencias y los mete en una competencia desleal, de tal manera que se les otorgan de forma monopólica o reiterada concesiones, autorizaciones, permisos, aprovechamientos, etc.

b) Políticos

Insatisfacción con la democracia: Apoyo a la democracia 48%;
Satisfacción con la democracia 19%.

c) Sociales

Bienestar: 14% del ingreso promedio de los hogares destinado a pagos extraoficiales y la precaria prestación de los servicios que debe proporcionarle el estado, hay un estudio en este punto en el sentido de que disminuye la calidad de vida en un 33% (hay doble victimización)

Impunidad

Un factor que contribuye a la presencia y aumento de los niveles de corrupción se relaciona con la **impunidad**, definida en el documento México: Anatomía de la corrupción como “la ausencia —de hecho o de derecho— de responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria por la comisión de delitos o conductas de corrupción tipificadas en las leyes.”

Al igual que en el caso del Índice de Percepción de la Corrupción, la Universidad de las Américas en Puebla ha estructurado el Índice Global de Impunidad (IGI) con datos de 59 países México queda en los cinco últimos lugares con Filipinas, Turquía, Colombia y la Federación Rusa.

Para concluir esta reflexión introductoria, podemos afirmar que el fenómeno de la corrupción se estructura en torno a una serie de conductas que no sólo no están identificadas en su totalidad sino que se van sofisticando para eludir un eventual carácter punitivo por su comisión, las causas que originan algunas de ellas han sido diagnosticadas y corresponde a instituciones con distintas

facultades y ámbitos de competencia así como con sus capacidades técnicas, su atención y procesamiento.

La cultura de la ilegalidad también está arraigada en la población y debilita la acción colectiva gobierno-sociedad para atender el fenómeno.

Tomemos en cuenta que la corrupción también le **proporciona a la gente una zona de confort**, que se habla en forma chocarrera o chacotera de la corrupción, que algunos no quieren ser los únicos tontos que no sean corruptos, que las personas no denuncian porque piensan que otros lo van a hacer, que identifican perfectamente a los corruptos pero hasta piensan que son inteligentes y a veces los admiran “porque no les pasa nada” y al contrario, asumen puestos mejores. Que los ciudadanos, ya sea en forma particular o mediante empresas, participan en hechos de corrupción, porque **la corrupción es cuestión de dos, de corrupto y corruptor.**

Es evidente que hay mucho qué hacer, porque los sectores deben de participar para bajar esos vergonzantes niveles de corrupción y es necesario fortalecer la educación.

Debe haber un plano institucional y un plano cívico con una sociedad exigente.

Cuando la corrupción es generalizada se llega a un punto crítico y su costo no se limita al plano económico en tanto que impide el desarrollo y la riqueza del país, la corrupción cuesta vidas, afecta la salud de las personas, al régimen democrático y trastoca el bienestar de las familias.

Antecedentes del Sistema Estatal Anticorrupción y estatus de su implementación

El 31 de octubre del año 2003, la Organización de las Naciones Unidas aprobó en su Asamblea General, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que compromete a los Estados parte a adoptar medidas preventivas, de combate y de sanción a los actos de corrupción en los ámbitos público y privado., Dicha **Convención fue ratificada por México en el año 2004 y entró en vigor en el año 2007.**

El 27 de mayo del año 2015 se promulgó la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción concebido como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos. Adicionalmente el Artículo 113 de Carta Magna del Estado Mexicano, estableció la obligación para que las entidades federativas establecieran sus respectivos sistemas locales.

En este sentido, la Legislatura del Estado aprobó las modificaciones a la Constitución del Estado el pasado 21 de diciembre del año 2016 y su Ley reglamentaria el 11 de mayo de 2017.

Todo ello se traduce en la respuesta que el Estado Mexicano a través de sus poderes, órdenes de gobierno, instituciones, ciudadanía y fuerzas políticas plasmaron en un nuevo marco constitucional que estructura nuevos parámetros de actuación para atender los fenómenos relativos a la corrupción, además del surgimiento de un nuevo entramado institucional que en sus aspectos destacados, modifica la estructura y atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa, crea un Comité Coordinador del Sistema, un Comité de Participación Ciudadana, así como la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

En el caso de Zacatecas, la nueva legislación tiene por objeto:

“... regular la integración, atribuciones, organización, y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción; establecer los mecanismos de coordinación entre los tribunales, organismos, órganos y autoridades estatales y municipales competentes en la prevención, detección, disuasión y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos...” (Art. 1 LSEAZ).

Es necesario definir las variables e indicadores que permitan evaluar la eficacia y eficiencia del Sistema en su conjunto y de sus integrantes, considerando el objeto de su actuación y los resultados que se derivan de ella.

Deben diagnosticarse las condiciones actuales de actividades relacionadas con la corrupción, identificar sus causas y cuantificarlas en razón del tipo de conductas que se presenten, a partir de estos diagnósticos comprometer los resultados que se esperan como parte de la intervención del Sistema y de cada uno de sus integrantes.

Hoja de ruta

Si bien es cierto que las reformas constitucionales y la legislación reglamentaria establece los parámetros de actuación de los actores relacionados con el Sistema, es importante considerar esquemas de nueva gestión pública que hagan posible estructurar mecanismos de mejora institucional encaminados a consolidar capacidades y ampliarlas, además de orientar la actividad cotidiana a la generación de resultados.

A este propósito se considera útil la aplicación de metodologías y conceptos pertenecientes a las políticas públicas en donde se hagan explícitos los ciclos de vida de nuestras funciones sustantivas y pensando en un esquema sistemático que implique las siguientes etapas:

- Identificación de problemas de política pública en términos de las causas que los originan;
- Alternativas de solución estructuradas en términos de eficacia y eficiencia;
- Esquemas de implementación considerando implicaciones económicas y de temporalidad;
- Medición del impacto;
- Medición de los resultados; y
- Evaluación permanente que permita identificar distorsiones y corregirlas con oportunidad.

El Tribunal de Justicia Administrativa asume un reto inmediato:

- a).- Abatir el rezago histórico de los procesos en él radicados
- b).- Emitir resoluciones claras, concretas, con lenguaje ciudadano, debidamente argumentadas que eviten contradicciones con resoluciones dictadas con antelación y alejadas de la opacidad.
- c).- Establecer cotidianamente una teoría fiscal y administrativa en nuestro quehacer jurisdiccional.
- d).- Obrar en estricto acatamiento a los principios de legalidad y del debido proceso, salvaguardando siempre los derechos humanos, tratándose de faltas administrativas graves y... si es el caso, eximir de responsabilidad.

e).- Sancionar, porque la sanción es el remedio o castigo frente a la infracción de la norma, y es sabido que en muchos casos, en materia de corrupción, sus beneficios exceden las penas, por eso el legislador decidió agravarlas.

Pero... si las sanciones no se aplican, se producen incentivos perversos y las personas seguirán diciendo que “no pasa nada” por eso persiste la desesperanza en cuanto al combate a la corrupción.

f).- Someter al Comité Coordinador para los asuntos institucionales sobre los cuales puedan homologarse criterios de actuación y mejores prácticas para efficientar los mecanismos de coordinación, porque el nivel de articulación entre los órganos de un estado **son cuentas buenas.**

Debemos entender, que en muchos casos hay que dismantelar redes de corrupción, que por su naturaleza, actúan de manera inteligente en aras de que no sean detectadas sus operaciones irregulares, que es muy importante seguir la ruta del dinero, decretar las medidas cautelares en forma eficaz y oportuna, pero también es importante generar pruebas lícitas.

g).- Presentar al Comité Coordinador las deficiencias en las legislaciones sustantivas y adjetivas que obstruyan el curso de los procesos de la competencia del tribunal, a efecto de hacer propuestas ante las comisiones respectivas ya que:

En palabras de Jesús Silva-Herzog Márquez a veces el acto legislativo es como una forma de evasión, dictar leyes, como una puesta en escena, hacer de la política teatro. No hacer, decir que se hace. Y en ese decir, esconder que se hacer poco.

Para terminar, hago referencia al texto que cito:

“Cuando se prolongan en exceso las esperas democráticas de justicia y bienestar, cuando se incumplen las promesas reiteradas de progreso y desarrollo cuando se tiene advertencia de lo que pudo ser y no fue, de lo que hemos perdido y de lo que no debió haber sucedido, surgen ineludiblemente el malestar, la decepción, el enojo, la frustración, el miedo y toda una gama de emociones que movilizan nuestra conducta tanto individual como colectiva, y condicionan nuestras expectativas sobre nuestro propio destino. Pero además, la incertidumbre económica y las contingencias que de ella se derivan, estimulan la percepción de una suerte de engaño y abandono por parte del gobierno, lo cual a su vez genera sentimientos de vulnerabilidad e impotencia”.

Juan Ramón de la Fuente.

El malestar con la política periódico el universal (9 de enero del 2017)
