

CAPÍTULO SEXTO

LAS RESPONSABILIDADES PÚBLICAS COMO EJERCICIO DE MORAL Y ÉTICA PÚBLICA DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La virtud es, por tanto, un hábito selectivo, consistente en una posición intermedia para nosotros, determinada por la razón y tal como la determinaría el hombre prudente. Posición intermedia entre dos vicios, el uno por exceso y el otro por defecto. Y así, unos vicios pecan por defecto y otros por exceso de lo debido en las pasiones y en las acciones, mientras que la virtud encuentra y elige el término medio. Por lo cual, según su sustancia y la definición que expresa su esencia, la virtud es medio, pero desde el punto de vista de la perfección y del bien, es extremo.

Aristóteles, *Ética a Nicómaco*,
libro 2, 6.

En el presente capítulo se abordan los antecedentes, el debate y las reformas constitucionales y legales que posibilitaron la aprobación

y entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), así como las acciones realizadas para su implementación en los tres órdenes de gobierno.

El tema que se aborda en este capítulo, además de ser de interés general, resulta obligatorio para estudiosos y académicos, pues aparte de la relevancia que representa para la sociedad, se debe estudiar desde diferentes ópticas del saber humano; analizando su funcionamiento podremos estar atentos a su impacto en el quehacer gubernamental y sus repercusiones en la sociedad. Por ello, es necesario conocer cómo se pueden diseñar y construir los mecanismos suficientes y eficaces que posibiliten contener, combatir y revertir la corrupción en nuestro país, con un enfoque bilateral (ciudadanía y gobierno), pues desde el punto de vista gubernamental los actos indebidos cometidos por los servidores públicos derivan en actos carentes de responsabilidad, y muchas veces dan pie a la corrupción; no en pocas de las veces los ciudadanos contribuyen activamente a ello, al dar, ofrecer o posibilitar la realización de conductas que generan ilegalidad, y por ende caen en corrupción.

Una de las posturas más firmes ha sido la adoptada tanto por Jaime Cárdenas como por María de la Luz Mijangos, quienes categóricamente afirman: “«Como Miembros» de la sociedad, tenemos que luchar contra la corrupción, puesto que no es ajena a nuestras vidas, «verso satánico». Hemos vivido como sociedad con la corrupción durante siglos sin hacer conciencia”.¹⁸¹

Como lo habíamos anticipado, en el presente capítulo se aborda el tema desde sus diferentes perspectivas, donde resulta necesario conocer sus antecedentes, su estado actual y sus tendencias, con un enfoque integrador, ya que es prioritario conocer los precedentes nacionales e internacionales que propiciaron la propuesta, el debate político, la discusión, aprobación y puesta en funcionamiento del SNA.

¹⁸¹ Cárdenas, Jaime y Mijangos de la Luz María, *Estado de Derecho y Corrupción*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. XVII.

I. ¿CÓMO SURGE Y SE ESTRUCTURA LA PROPUESTA?

La corrupción es un fenómeno complejo que ha mermado las instituciones y ha dañado a la sociedad, a la economía y a la democracia mexicana. El esfuerzo por combatir a la corrupción en México se ha reflejado en la modificación y creación de las leyes necesarias para hacer frente a este fenómeno. Como muestra de lo anterior, los últimos años han estado marcados por importantes reformas constitucionales y la creación de nuevas leyes, que constituyen el marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁸²

Compartiendo la postura de Oscar Diego Bautista (2020), uno de los males que aquejan a la nación mexicana es la corrupción. Dicho mal existe desde hace quinientos años. En ese tiempo este fenómeno se ha desarrollado, ha evolucionado al incorporar las nuevas herramientas de la tecnología dando por resultado un mayor crecimiento. La corrupción anida en todos los sectores de la sociedad mexicana.¹⁸³

Hay corrupción en los sectores del Estado (público, privado y social); en los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), en los tres órdenes de gobierno (federal/estatal/municipal), en el ámbito electoral, en política, en los partidos, en la academia, en salud, en el ámbito mercantil y financiero, en medio ambiente, en deportes, vinculada al crimen organizado, vinculada a las empresas transnacionales, vinculada con organizaciones de la sociedad (clientelismo político), en obras públicas (metro, puentes, caminos, etcétera), en los medios de comunicación, con ONG, fundaciones, en las religiones, etcétera.

Pese a existir precedentes de iniciativas parciales e intentos por combatir el problema de la corrupción en distintas adminis-

¹⁸² Disponible en: <https://sna.org.mx/nosotros/>

¹⁸³ Oscar Diego Bautista, doctor en gobierno y administración pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), investigador en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Las líneas de investigación son ética pública, buen gobierno, prevención de la corrupción.

traciones de gobierno, sin embargo, por primera vez en la historia moderna de nuestro país se diseñó una estrategia que agrupara a un conjunto de instituciones, buscando una coordinación entre sí para lograr sus objetivos. La idea principal es enfrentar este problema de manera holística coordinando los trabajos del conjunto de instituciones que lo integran para crear lo que se ha denominado como Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁸⁴

Tal cual se menciona en los antecedentes de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción: “El núcleo de la política nacional anticorrupción, debe estar en la articulación de las normas e instituciones encargadas de combatir ese fenómeno, sobre la base de un nuevo sistema de responsabilidades”.¹⁸⁵

Para una mejor comprensión de cómo surge la propuesta e implementación del SNA, a continuación, de manera general enunciaremos una serie de datos que desde nuestro punto de vista sirvieron como antecedentes, debate para su creación y su puesta en funcionamiento:

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ Parte del Manifiesto Anticorrupción, suscrito por cuarenta organizaciones académicas y sociales, establecido en el punto de acuerdo de la Ley que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, disponible en: <http://rendicióndecuentas.org.mx>.

El Sistema Nacional Anticorrupción			Observaciones
Antecedentes (El debate previo a su aprobación)	Externos	Internos	El nuevo paradigma de las responsabilidades públicas encuentra su sustento en la reforma constitucional, y en una serie de ordenamientos que dan origen y vida práctica al SNA. Que aun inacabada, representa la oportunidad de orientar el sistema en otros niveles, de control, combate y sanción de la corrupción.
	La Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (26/07/1999). La Convención Interamericana contra la Corrupción (06/03/1997). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (14/12/2005).	Los factores propios, y los que adoptamos de una política externa en materia de combate a la corrupción.	

Estado actual de la implementación del SNA			Observaciones
Ámbito			El estatus que guarda la Implementación del Sistema Anticorrupción y las acciones implementadas en cada ámbito de gobierno (tareas pendientes para su consolidación).
Federal	Estatul	Municipal	
El SNA y la integración de los entes encargados de su articulación. (Su necesaria revisión)	La implementación del SEA, avance por entidades.	El reto de los ayuntamientos en la implementación del SMA (una tarea pendiente que ha restado eficacia).	

La aproximación al estado actual de las acciones anteriormente listadas nos permitirá conocer mejor el diseño e implementación del SNA, así como las tareas pendientes para su consolidación en los diferentes ámbitos y órdenes de gobierno.

Una vez analizados los antecedentes, el marco jurídico y sus implicaciones prácticas, de la misma forma se proponen acciones que contribuyan a dar solución al problema de la corrupción en el corto, mediano y largo plazo; asimismo, abundamos acerca de sus causas, así como las prácticas entre los servidores públicos y los ciudadanos.

Es claro que, en el entorno actual, la sociedad organizada ha impulsado el debate acerca de una nueva cultura de las responsabilidades públicas y de cómo debe ser el actuar de los ciudadanos dentro de una eticidad social, lo que ha derivado en la necesaria implementación de mecanismos que permitan avanzar en la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción, que busca ser un paliativo a la corrupción imperante aun en nuestro Estado mexicano. Cabe decir que lo anterior le da un atractivo extra al tema, puesto que no sólo se trata del morbo ciudadano por encontrar mecanismos para *acabar con la corrupción*, pues, además, se busca moralizar las instituciones públicas como una parte del interés superior del Estado, lo que, aunado al interés ciudadano, sin lugar a duda resulta más que obligatorio en las sociedades actuales.

Así las cosas, resulta necesario conocer los antecedentes, tanto internos como externos, que propiciaron el surgimiento en nuestro país del SNA.

En este capítulo se hace alusión a cuáles fueron los factores propios a nuestro Estado mexicano y los que surgieron de movimientos sociales e instituciones que derivaron en el surgimiento de una política exterior de combate a la corrupción y consolidación de la gobernanza de los Estados constitucionales contemporáneos.

De la propia Organización de las Naciones Unidas surge la necesidad de atender problemas como la corrupción, el crimen

organizado y el terrorismo, para dar estabilidad a las regiones y Estados-nación, en un contexto de geopolítica regional estratégica.

Así, en el ámbito internacional, surgió el antecedente a finales del siglo pasado, donde se planteó el cumplimiento de los tres convenios internacionales que el Estado mexicano tiene suscritos en materia de combate a la corrupción, como resultado de la cumbre donde se reunieron varios representantes de los países que propusieron en la agenda los temas de combate al crimen organizado, y a la corrupción, para posibilitar la gobernanza en los Estados miembros.

Ante este escenario surge la necesidad de poner en práctica los instrumentos y acuerdos internacionales derivados de:

- a) La Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (26 de julio de 1999).
- b) La Convención Interamericana contra la Corrupción (6 de marzo de 1997).
- c) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (14 de diciembre de 2005).

Sin lugar a duda, el paradigma de las responsabilidades públicas en nuestro país encuentra su punto de quiebre en el *momentum*, en el que, de la serie de propuestas y ordenamientos, convergen y dan origen y vida al SNA, que tiene como finalidad ¡nada más y nada menos!, tratar de contener ese “río desbordado de la corrupción”, tarea nada fácil, pues parece una reminiscencia de lo que en su momento fue el monstruo de las mil cabezas mencionado por Tomas Hobbes (*Leviatán*), pero a la inversa, siendo más grande, más feroz, y que se alimenta de nuestra condición humana.

Ya en los anteriores capítulos se expone la necesidad de replantear el paradigma de la responsabilidad, visto desde un en-

foque de la teoría del control, así como la implementación de mecanismos técnico-jurídicos para el acotamiento del poder público. En este capítulo lo que queremos es dar seguimiento a las acciones que se han realizado para concretar dicha actividad.

Hablar de las responsabilidades de los servidores públicos es hablar de la obligatoriedad de revisar el actuar de quienes son considerados constitucionalmente como servidores públicos, y no sólo quienes tienen funciones legales que los órganos del Estado les ha encomendado para alcanzar los fines de este. Esto es a lo que debemos apostarle, a elevar la propuesta, con un alcance de miras mayor.

No serán las leyes y el exceso en la sanción lo que inhiba la práctica de la corrupción, pues es de explorado derecho que lo único que se castigaría sería la comisión de la conducta.

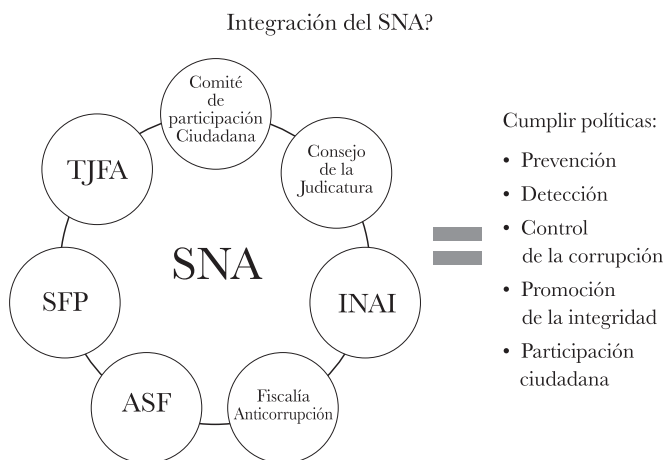
Tal como lo hemos mencionado, resulta necesario conocer a detalle cuáles han sido las implicaciones prácticas para la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

- d) En el hábito nacional es necesario conocer cuáles son las implicaciones prácticas de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en nuestro país, pues tal como lo mencionamos anteriormente, se vive un *momentum* de efervescencia social, política y jurídica en nuestro país, que sin lugar a duda requieren de una gran voluntad de los diferentes órdenes de gobierno para que a través de sus instituciones implementen legal y formalmente los mecanismos jurídico-administrativos que posibiliten su funcionamiento, lo que ya hemos podido observar en las más de las veces, ¡no resulta fácil!, máxime que, como todo sistema, debe articularse de manera armoniosa, poniendo a salvo los derechos de todos los ciudadanos, incluyendo quienes nos representan y los encargados de hacer eficaz la implementación del SNA.

II. CONSIDERACIONES PERTINENTES DEL SNA

Partimos así del supuesto de definir qué es el Sistema Nacional Anticorrupción: busca ser una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Uno de los fines del SNA es convertir la corrupción en un acto de alto riesgo y de bajos rendimientos.



En mi opinión, el SNA como tal está diseñado, en primer lugar, para evitar que ocurra la corrupción, más que para depender de las penas que se impongan después de que se haya dado el acto corrupto. Es decir, uno de los objetivos del Sistema es combatir las causas que dan origen a la corrupción.

- Como ya se ha referido anteriormente, en el ámbito internacional el antecedente del Sistema se da a finales del siglo pasado, siendo uno de los elementos más significativos el atender al cumplimiento de los convenios

internacionales que el Estado mexicano tiene suscritos en materia de combate a la corrupción.

La Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, y sus documentos relacionados (26 de julio de 1999).¹⁸⁶ Fue adoptada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997. Donde se considera que todos los países comparten la responsabilidad de combatir el cohecho en las transacciones comerciales internacionales.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (6 de marzo de 1997), que se llevó a cabo el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, donde los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción, que entró en vigor el 6 de marzo de 1997.¹⁸⁷

Es de resaltar que esta convención es el primer instrumento jurídico internacional en su tipo. Reconoce expresamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla. Los propósitos de esta Convención son:

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción).¹⁸⁸

¹⁸⁶ Entre ellos la “Recomendación del Consejo Sobre Cohecho y Créditos Oficiales para la Exportación Adoptada por el Consejo”, del 14 de diciembre de 2006.

¹⁸⁷ Suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996.

¹⁸⁸ Aquí es necesario hacer remembranza a diversos instrumentos internacionales.

Las resoluciones de las Naciones Unidas:

La finalidad de la presente Convención es: *a)* promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; *b)* promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; *c)* promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.¹⁸⁹

Es menester hacer alusión como precedente de la misma, al Consenso de Monterrey, aprobado por la Conferencia Inter-

- Resolución 55/61, del 4 de diciembre de 2000, en la que estableció un comité especial encargado de negociar un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción.
- Resolución 55/188, del 20 de diciembre de 2000, en la que invitó al Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta, que debía constituirse de conformidad con lo dispuesto en la resolución 55/61.
- Resoluciones 56/186, del 21 de diciembre de 2001, y 57/244, del 20 de diciembre de 2002, relativas a la prevención de las prácticas corruptas y de la transferencia de fondos de origen ilícito, la lucha contra ellas y la repatriación de esos fondos a sus países de origen.
- Resolución 56/260, del 31 de enero de 2002, en la que pidió al Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción que concluyera su labor para fines de 2003.
- Resolución 57/169, del 18 de diciembre de 2002, México.
- Resolución 2001/13 del Consejo Económico y Social, de 24 de julio de 2001, titulada “Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el blanqueo de capitales, así como para repatriarlos”.
- Reunión preparatoria oficiosa del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción, Buenos Aires, de diciembre de 2001.
- Consenso de Monterrey, aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) de marzo de 2001.
- La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, párrafo 19, en el que se declaró que la corrupción representaba una amenaza para el desarrollo sostenible de la población.

¹⁸⁹ Resolución 58/4 de la Asamblea General, del 31 de octubre de 2003, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, p. 7.

nacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002, en el que se subrayó que la lucha contra la corrupción a todos los niveles era una cuestión prioritaria. En el resolutivo cuatro se estableció el compromiso de alcanzar las metas convenidas y adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el Estado de derecho.¹⁹⁰

De la misma forma, en el resolutivo nueve se estableció el compromiso común de trabajar para alcanzar un futuro mejor, para lo cual se debería defender y respetar la Carta de las Naciones Unidas y apoyar los valores de la Declaración del Milenio, comprometiéndose a promover sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión.¹⁹¹ Tal como lo han dicho diversos especialistas y ha sido la postura oficial del Senado.

El Sistema Nacional Anticorrupción es el resultado de la suma de factores internos y externos lo que representa la oportunidad, tal como lo decía Aristóteles, para contener esos impulsos por abusar del ejercicio del poder público. Es necesario construir un dique que contenga los excesos de los servidores y funcionarios públicos.¹⁹²

Dentro de esos factores de carácter endógeno, podemos decir que uno de los elementos que contribuyeron a su establecimiento deriva del ámbito exterior.

III. ANTECEDENTES DEL SNA

El tema de la corrupción en México y en el mundo, infortunadamente no es un tema novedoso. De hecho, es un tema ya añejo,

¹⁹⁰ Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, 18 al 22 de marzo de 2002.

¹⁹¹ *Idem*.

¹⁹² *Ética Nicomaquea*.

y que hoy ocupa la agenda de organismos gubernamentales de carácter mundial y organizaciones internacionales de la sociedad civil y de muchas empresas a nivel global que buscan hacer frente a los factores generadores y sus consecuencias de la corrupción.

Si bien se han logrado avances regulatorios notables, tanto a nivel local como a nivel global, también es cierto que cada vez se descubren esquemas más sofisticados para llevar a cabo actos de corrupción.

Hoy el mundo se encuentra dividido en dos polos, uno conformado por países y organismos internacionales que empujan y fomentan medidas más severas para prevenir y combatir la corrupción, y otro, conformado por los países, generalmente en vías de desarrollo, que enfrentan retos importantes no sólo respecto a la falta de legislación en materia anticorrupción sino en la falta de aplicación de ésta.¹⁹³

IV. ELEMENTOS INTERNOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA, QUE POSIBILITARON EL SURGIMIENTO DEL SNA

El 26 de febrero de 2015, la Cámara de Diputados federal aprobó, por mayoría, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear SNA.

La reforma modifica catorce artículos de la Constitución, y tiene la finalidad de combatir la corrupción y reconstruir la confianza de la sociedad en las instituciones.

¹⁹³ Es importante para nuestro Estado-nación, tomar una postura formal con relación al lugar que ocupa nuestro país en el ranking mundial de la corrupción. Según las últimas encuestas de Transparencia Internacional, México ha escalado posiciones de manera consecutiva tanto en 2017 como en este año, dentro de los países más corruptos, al pasar del lugar 129 al nada honroso lugar 135 de un total de 180 países. En niveles equiparables a República Dominicana, Honduras, entre otros. Y por debajo de Brasil y Argentina, que se ubican por debajo de las posiciones 97 y 86, respectivamente. Informe de Transparencia Internacional, febrero de 2018.

Esta reforma se consideró como un parteaguas de la reforma constitucional en materia de gasto público del 7 de mayo de 2008, pues hace obligatoria la observancia de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para el ejercicio del gasto público.

Posteriormente, con la reforma constitucional en materia anticorrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, se estructura el SNA, en la que, entendida en términos generales, se distribuyeron y otorgaron facultades en la propia Constitución; además, generó reformas a diversas leyes federales y locales, y ordenó la expedición de legislación federal nueva y creó nuevas instituciones para combatir la corrupción.

Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, una serie de leyes secundarias, de las cuales cuatro fueron leyes de nueva creación y tres reformadas.

V. MARCO JURÍDICO DEL SNA

A) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Esta ley se creó para 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 SNA.

B) Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esta también es una ley nueva, que establece las competencias de los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran.

C) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Esta ley se creó para establecer la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Además, la Ley establece que el TJFA es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. El TFJA forma parte del SNA.

En el caso particular de las entidades federativas, la obligación de adecuar su marco constitucional y jurídico estableció la obligatoriedad para los congresos de que a un año del arranque del SNA, ninguna entidad había logrado la conformación al cien por ciento del sistema local y de fiscalización.

Sólo quince de las 32 entidades habían armonizado los objetivos de la ley general con la legislación local, mientras que el resto lo ha hecho de manera parcial, de acuerdo con los resultados del “Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, realizado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional.

La armonización de los objetivos de la ley general como los mecanismos de coordinación, emisión de políticas integrales, directrices para la generación de políticas, organización y funcionamiento del sistema, entre otras, sólo habían sido aplicados de manera satisfactoria en las leyes locales de Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

El resto de las entidades lo habían hecho de manera parcial: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

Mientras que el aspecto de mayor retraso en la mayoría de las entidades lo era en la conformación del sistema estatal de fiscalización, que debería estar integrado por la auditoría local, la secretaría de control interno local y representación municipal.

Y los estados tenían la obligación de emitir dichas disposiciones y modificar sus leyes, a efecto de posibilitar la implementación y puesta en funcionamiento de los sistemas locales y municipales.

Actualmente, y de conformidad con el resumen del seguimiento a la conformación de los sistemas locales anticorrupción que realiza el secretariado técnico del Sistema Nacional Anticorrupción, la mayoría de las entidades federativas han dado

cumplimiento tanto a la armonización legislativa como a la integración de su comité coordinador, quedando pendientes de armonizar en su totalidad su legislación tanto el gobierno de la Ciudad de México como el estado de Nuevo León. En cuanto a la integración de su comité coordinador, Chiapas presenta un avance medio al respecto, y el gobierno de la Ciudad de México está pendiente de nombrar plenamente a su comisión de selección.¹⁹⁴

VI. EL SNA A NIVEL ESTATAL (EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO)

En el caso particular del Estado de México, a poco más de un año de la entrada en vigor de la Ley que crea el Sistema Estatal Anticorrupción, después de revisar detalladamente el ordenamiento estatal, vemos que presenta diferencias, respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en dos de los tres grandes rubros analizados como a continuación se detalla:

1) Disposiciones generales

Difiere en los objetivos de la Ley, al adicionar los de establecer las bases para incentivar entre la ciudadanía el uso del sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como el de mecanismos que permitan dar cuenta del cumplimiento de los principios que rigen el servicio público.

2) Mecanismos interinstitucionales y herramientas de coordinación

En lo que se refiere al sistema estatal de fiscalización, éste se plantea de una forma análoga al del ordenamiento federal; las

¹⁹⁴ Resumen del Seguimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción (actualización al 8 de mayo de 2020), disponible en: https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Seguimiento_32SLA_08_05_2020.pdf

diferencias más notables se dan en sus integrantes, al añadir al Contralor del Poder Legislativo tanto como miembro del Sistema como de su comité rector.

De igual manera, establece una Plataforma Digital Estatal de forma análoga a la del ordenamiento federal respecto de la Plataforma Digital Nacional.

Finalmente, respecto de la incorporación de los municipios al sistema estatal, el ordenamiento incluye un capítulo específico, en el cual se detalla la conformación de los sistemas municipales anticorrupción.

Estos sistemas municipales replican, aunque de una forma simplificada, tanto en funciones como en su integración, a los sistemas nacional y estatal. No contemplan un sistema municipal de fiscalización o una plataforma digital municipal, pero sí su coordinación con dichos mecanismos a nivel estatal.

Tampoco se considera el nombramiento de un secretario técnico, pero sí la conformación de un Comité de Participación Ciudadana y un Comité Coordinador Municipal.

El primero integrado por tres ciudadanos, y el segundo, por el titular de la contraloría municipal, el titular de la unidad de transparencia y acceso a la información del municipio, y un integrante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.

En términos de atribuciones, responsabilidades y remuneraciones, el ordenamiento estatal resulta equivalente al federal.

De manera gráfica, a continuación podemos apreciar aspectos del SAEM:

Sistema Estatal Anticorrupción

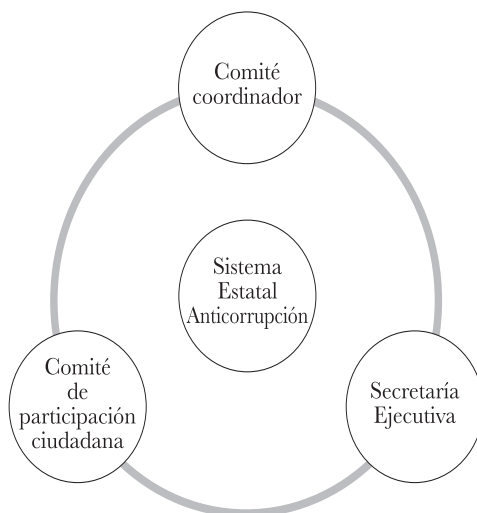
Es la instancia de coordinación entre las autoridades para:

Prevenir	Detectar	Sancionar
----------	----------	-----------

- Faltas administrativas y hechos de corrupción
- Fiscalizar y controlar los recursos públicos
- Emitir políticas públicas integrales para combatir la corrupción

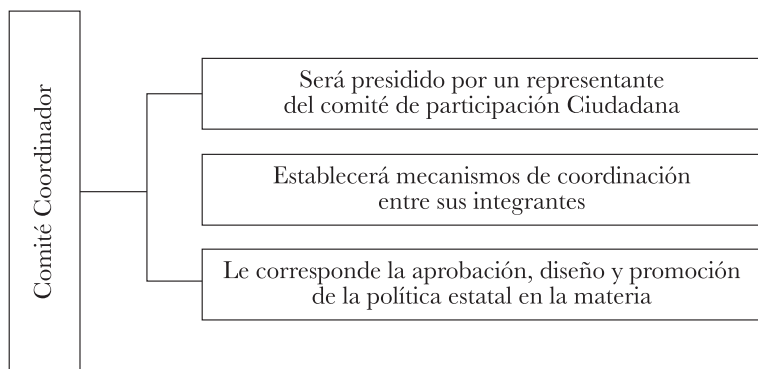
En su articulación la integración quedó de la siguiente manera:

Integración del Sistema Estatal Anticorrupción



Actualmente, y una vez que ha sido consolidada su integración, el Comité Coordinador realiza las acciones necesarias para cumplir con su correcto funcionamiento, pues de acuerdo con la normatividad que rige su actuar:

Es la instancia responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas y programas de combate a la corrupción.



A casi dos años de la entrada en vigor del Sistema Estatal Anticorrupción, podemos observar que aún falta por dar cumplimiento pleno a lo establecido en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y Municipios; de su funcionamiento se han derivado algunas adecuaciones a la citada Ley, por la legislatura local, para consolidar y dar cumplimiento a la misma, en materia de responsabilidades administrativas y patrimonial de los servidores públicos, pero hace falta incorporar algunos mecanismos de coordinación de manera homologada al sistema nacional; sin embargo, aún no se da cumplimiento pleno a la Ley, y menos se han consolidado los sistemas municipales. Tal como se desprende del informe 2018-2019 del Sistema Estatal Anticorrupción, se ha avanzado en la estructura interna y funcional del mismo, se han emitido algunos lineamiento generales para la integración de códigos éticos de los organismos que integran los tres pode-

res estatales y en el ámbito municipal se ha dado seguimiento al cumplimiento de la Ley para la integración y puesta en funcionamiento de sus sistemas municipales; también se han realizado cursos, talleres y guías respecto a la competencia, procedimientos y acciones de coordinación, y se han suscrito convenios interinstitucionales para coadyuvar en los diferentes aspectos previstos por el sistema.¹⁹⁵

En mi opinión, creo que han quedado de lado algunos objetivos principales, como son la ciudadanización plena de dicho sistema, así como su autonomía funcional, pues depende de un presupuesto prorrateado por el Ejecutivo, al no tener una autonomía constitucional plena. De igual manera, le hace falta contar con atribuciones plenas de carácter procedimental y acciones que al corresponderle a los entes responsables del control y fiscalización le hacen perder eficacia, pues parece que únicamente es un órgano de concentración de información, incluso en la ley sus recomendaciones no son vinculantes, razón por la cual se debe seguir impulsando su consolidación tanto en el ámbito constitucional como legal, para que se constituya en un eficaz sistema anticorrupción.

VII. EL SNA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Aunque no en todas las entidades de la República mexicana se estableció la posibilidad de la implementación de los sistemas municipales anticorrupción, en el caso particular del Estado de México, como lo mencionamos anteriormente, se creó la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y Municipios, la cual da vida a los sistemas municipales anticorrupción, y conforme al avance de cumplimiento, ya ha fenecido el término para su implementación de

¹⁹⁵ Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, Informe Anual, 2018-2019, Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. https://sesaemm.gob.mx/sites/sesaemm.gob.mx/files/files/informes/Informe_Anual_Comite_Coordinador_2019_y_Anexos.pdf.

acuerdo con la Ley, aún no se da cumplimiento al cien por ciento. Del Informe Anual del Comité, Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, 2018-2019, la Secretaría Ejecutiva, da cuenta del cumplimiento por parte de los municipios en la implementación de su Sistema Municipal Anticorrupción (SMA).

- 35 municipios cuentan ya con su Sistema Municipal Anticorrupción.
- 3 municipios cuentan con su comisión de Selección Municipal.
- 6 municipios tienen ya su Comité de Participación Ciudadana.
- 79 municipios sin evidencia que acredite la implementación del SMA.¹⁹⁶

VIII. EL SAM DE TOLUCA

De acuerdo con el Informe del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, El Municipio de Toluca, capital del Estado de México, fue de los primeros municipios en conformar su Comité de Participación Ciudadana del Sistema Municipal Anticorrupción, luego de que la Comisión de Selección del Sistema Municipal Anticorrupción de Toluca realizó el procedimiento para designar los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, en sesión de cabildo del 13 de mayo de 2018, rindieron protesta: David Arroyo Estrada, Jesús Flores Tapia e Hiram Raúl Peña Libién como integrantes por uno, dos y tres años, respectivamente, de dicho órgano anticorrupción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 69, 73 y 8º transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, lo que posicionó a la capital del Estado de México a la vanguardia en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrup-

¹⁹⁶ Avances Municipales, Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción 2018-2019, p. 83.

ción. Incluso, el 17 de febrero de 2019, y una vez cumplidos los periodos de alguno de sus integrantes, se actualizó la integración del órgano rector del Sistema Municipal Anticorrupción.

Una vez realizado un breve análisis en retrospectiva, del cumplimiento a la implementación del SNA en los ámbitos federal, estatal y municipal, podemos afirmar que aún hay tareas pendientes para posibilitar su consolidación, y más aún hace falta dotar de mayores instrumentos constitucionales y legales que garanticen la correcta articulación del sistema, en todos los órdenes gubernamentales.

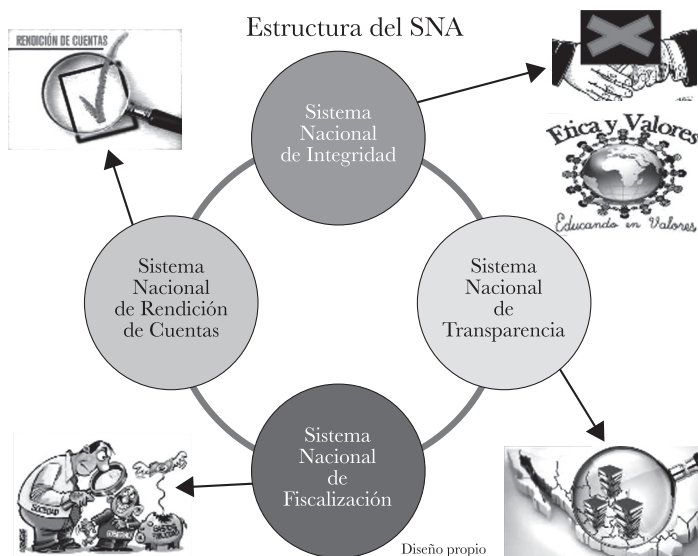
IX. OBJETIVO DEL SNA

Su principal objetivo es ser una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Es de resaltar que, como tal, el sistema está diseñado, en primera instancia, para evitar que ocurra la corrupción, más que para depender de la aplicación de las penas y sanciones, posteriores a la realización de la conducta que se haya dado por parte del servidor público y que haya derivado en un acto de corrupción.

X. EL NUEVO PARADIGMA DE LAS RESPONSABILIDADES PÚBLICAS Y SU ESTRUCTURA

Uno de los fines más anhelados por el SNA es “convertir y revertir los efectos de la corrupción en un acto de alto riesgo y de bajos rendimientos”, buscando con ello el establecimiento de un nuevo paradigma de las responsabilidades públicas.



La ilustración nos permite observar cómo cada uno de los pilares en que se sustenta el SNA está diseñado para fortalecer sus acciones y permitir, así, alcanzar el cumplimiento eficaz de sus objetivos.

Una vez consolidada la instrumentación y puesta en funcionamiento del SNA, éste debe encauzar todos sus esfuerzos para procurar alcanzar todos y cada uno de los siguientes objetivos que se describen a continuación, para consolidar el combate a la corrupción y la implementación de una nueva cultura de las responsabilidades públicas que nos permitan avanzar hacia una sociedad con instituciones éticas y moralmente más justas.

Las tareas que se derivan de su implementación se deben orientar a que:

- 1) El SNA debe garantizar su eficacia mediante el funcionamiento adecuado de su Comité Coordinador el cual se encuentra integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía anticorrupción, el

titular de la Secretaría de la Función Pública, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Federal Administrativa, el comisionado presidente del INAI, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana, quienes deben buscar día con día el cumplimiento de su objetivo, que es combatir la corrupción en nuestro país.

- 2) La Auditoría Superior de la Federación cuenta con la facultad de realizar auditorías en tiempo real, es decir, durante el ejercicio fiscal en curso (derivado de denuncias) y para investigar y sancionar de manera oportuna posibles actos de corrupción. También puede hacer auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores y sancionarlos previo desahogo del procedimiento respectivo.
- 3) La propia ASF debe poner en práctica las facultades que tiene para fiscalizar los recursos transferidos a los estados a través de “participaciones federales”. Esto le permite fiscalizar todo el gasto público y realizar las observaciones o fincar los procedimientos de responsabilidad en caso de encontrar irregularidades, lo que antes no podía.
- 4) Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJA) se le dotó de plena autonomía para dictar sus fallos, imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con ello. Con lo anterior se busca hacer efectivo el procedimiento sancionatorio de manera oportuna, para combatir la impunidad.
- 5) Con la ampliación del plazo de prescripción a siete años por las faltas administrativas graves, se debe garantizar el fincamiento pleno de las responsabilidades y, en consecuencia, aplicación de las sanciones a quienes incumplan con sus responsabilidades legales, y no se haga uso del recurso metalegal de que la prescripción sea transexenal,

acabando con ello la impunidad al evitar posibles evasiones de responsabilidad.

- 6) Contra el conflicto de interés, se debe hacer realidad que los servidores públicos presenten de manera obligatoria, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes. La “Ley 3 de 3” debe ser un instrumento de control que permita y garantice una investigación más eficaz y/o en su caso una acción procedimental, de las conductas que deriven en el enriquecimiento ilícito, o inexplicable; y en caso necesario, sancionar eficazmente dichas conductas; contribuyendo así a la consolidación de una nueva cultura de la legalidad y responsabilidad pública por parte de servidores y funcionarios públicos.
- 7) El nombramiento del secretario de la Función Pública, ahora con la obligación de ser ratificado por el Senado, tiene como objetivo que quien ostente el cargo obedezca a intereses generales y superiores, como el bien común y el principio de legalidad, con absoluta imparcialidad, y cumpla cabalmente con su función sin presiones o recomendaciones ajenas.
- 8) Algo favorable y que contribuye a la consolidación del actual SNA, es que a los servidores públicos que incurran en actos de enriquecimiento ilícito de acuerdo con el procedimiento para determinar dicha conducta, se le puede seguir el procedimiento civil de extinción de dominio, que es independiente de la responsabilidad penal y administrativa en que incurra, garantizando así la posible reparación del daño ocasionado al Estado.
- 9) Las demás acciones que se deriven de la coordinación con otras áreas de control, fiscalización y penales.

El Cambio de Paradigma del antiguo
al nuevo modelo
de responsabilidades públicas

DE UN GOBIERNO:

Cerrado,
Vertical,
Opaco,
Secreto,
Corrupto
y Autoritario



Abierto,
Horizontal,
Transparente,
Accesible,
Ético
y Democrático

XI. APUNTES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SNA

La ilustración anterior nos sugiere la posibilidad de establecer algunos apuntes tendientes a alcanzar la eficaz implementación del SNA en nuestro país, procurando con ello su eficacia al alcanzar sus objetivos principales. Aquí algunos de ellos:

- 1) Ya avanzado el SNA en su funcionamiento, podemos afirmar que poseemos actualmente mayor comprensión de su función y alcances, así como un nuevo sistema de responsabilidades públicas en México, y de mejor manera conocemos y entendemos los mecanismos del control existentes en la actualidad, a que se encuentran sujetos los servidores públicos, en una dualidad, responsabilidad-control que nos permita:
 - a) En primer lugar, el cumplimiento de las responsabilidades por parte de los servidores públicos.
 - b) En segundo lugar, en caso de incumplimiento, contar

con medios de irreprochabilidad suficientes y eficientes para garantizar el cumplimiento de su responsabilidad y la aplicación de la sanción.

- c) Finalmente, es de resaltar que estamos ante una oportunidad como ciudadanos, no sólo ser pasivos observadores, sino también somos orientadores y revisores del actuar de los servidores públicos en los diferentes órdenes de gobierno de nuestro país, lo que nos permite de manera permanente buscar respuestas y soluciones a las varias incógnitas que el SNA plantea y contribuir así a su fortalecimiento, para abonar así al combate y reversión de la corrupción, impulsando el fortalecimiento del nuevo sistema de responsabilidades públicas, que tengan como paradigma no solamente la función disciplinaria y de legalidad, sino preponderantemente y dentro del marco de nuestra Constitución; garantice el control pleno de las responsabilidades públicas, como parte del control de constitucionalidad previsto en la carta magna, y, por tanto, contribuya a combatir la corrupción y establecer una nueva cultura de la moral y ética pública en México. Sabemos que el camino por recorrer es largo, y con no pocos obstáculos, pero debemos avanzar decididamente, pues esa será nuestra mejor opción a futuro.