

¿QUÉ ES EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN Y CUÁL ES SU FINALIDAD?

María de los Ángeles CASTILLO JIMÉNEZ*

SUMARIO: Introducción; **I.** La corrupción como problema estatal; **II.** El Sistema Nacional Anticorrupción; **III.** La importancia de la participación ciudadana; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

Este estudio se propone analizar las fuentes y tipos de corrupción, así como sus costos económicos, políticos y democráticos en México. Además, estudia al Sistema Nacional Anticorrupción como la institución rectora de los esfuerzos en contra de esta mala práctica desde 2015.

Abstract

This study aims to analyze the sources and types of corruption as well as their economic, political and democratic cost in Mexico. In addition, it studies the National Anti-corruption System as the leading institution of efforts against this bad practice since 2015.

Palabras clave

Corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, Democracia, Derechos Humanos, Transparencia, Rendición de Cuentas, Acceso a la información, Estado de Derecho.

Introducción

Uno de los temas más importantes del México moderno, y que forma parte de una relevante agenda en otros países y en la comunidad internacional, es el combate a la corrupción; problema que afecta al sector público, impidiendo la correcta ejecución de las tareas gubernamentales y sus objetivos; trastocando así, la responsabilidad que tiene el Estado de salvaguardar los intereses políticos, sociales, económicos y de garantía de derechos humanos de los ciudadanos.

Es por ello que, en los últimos años, se ha desplegado un esfuerzo sin precedentes que tiene como principal objetivo el diseño de estrategias efectivas y eficaces en lo que compete al combate a la corrupción. Estos esfuerzos han incluido, naturalmente, la creación de instituciones especializadas en el ejercicio de actividades que buscan erradicar la corrupción en alguna de sus acepciones, desde

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como Contralora General del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

distintas perspectivas como la política, la penal y por supuesto en el ámbito administrativo.

Con lo anterior, se puede deducir que uno de los principales problemas a enfrentar respecto de esta labor tan grande del Estado, es la definición misma de lo que debe ser entendido por “corrupción”¹.

Esto representa un reto, doble pues primero se debe diseñar una conceptualización precisa, que permita evidenciar todas las actividades que deben ser contenidas dentro de ella, al tiempo que sirve de referente en el diseño legislativo necesario para combatirla como una mala práctica que afecta al derecho humano y al buen gobierno.

Es por ello que el diseño legal e institucional debe ser atendido desde una perspectiva mucho más amplia, que no solo persiga la anteposición de los intereses personales dentro del sector público como delito o falta administrativa, sino que promueva el libre acceso a la información como un derecho humano inalienable además de la rendición de cuentas como obligación de las instituciones públicas.

De tal forma que se advierte que el combate a la corrupción es una tarea tutelada por el Estado, pero con una relevante participación ciudadana. De

manera que se deja ver no solo en la persecución de un delito o de una falta administrativa, sino que, además, requiere de la garantía y ejercicio de derechos específicos que traen aparejada la participación activa de los integrantes de la sociedad, coadyuvando, a su vez, a la consolidación del sistema democrático mexicano.

«... el combate a la corrupción es una tarea tutelada por el Estado, pero con una relevante participación ciudadana. De manera que se deja ver no solo en la persecución de un delito o de una falta administrativa, sino que, además, requiere de la garantía y ejercicio de derechos específicos que traen aparejada la participación activa de los integrantes de la sociedad, coadyuvando, a su vez, a la consolidación del sistema democrático mexicano».

¹ Para un estudio más profundo sobre la manera en que se ha conceptualizado a la corrupción véase: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y

GEOGRAFÍA, *En Números. Corrupción: una revisión conceptual y metodológica*, INEGI, México 2016.

Todos estos esfuerzos encuentran cabida en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que, desde su concepción normativa en 2015 (con las reformas constitucionales en la materia publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de ese año), busca coordinar a las instituciones de todos los órdenes y niveles de gobierno en lo que compete al combate a la corrupción, con el objetivo claro de fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la cultura de la legalidad y las buenas prácticas gubernamentales.

«...una de las funciones más importantes del Estado es garantizar el libre ejercicio de estos derechos, cuidando que el diseño institucional vele por el bien común en la acepción más general que este concepto nos ofrece. En otras palabras, el Estado debe cuidar de los intereses de todos los mexicanos en los procesos internos institucionales, además de las relaciones entre instituciones o las que vinculan a éstas con la sociedad civil».

En el presente texto, se formularán algunas reflexiones en torno a la corrupción y las acepciones teóricas a través de las cuales se construye la idea de combate a esta mala práctica, para posteriormente, analizar la forma y coyuntura en que fue creado el SNA y finalmente hablar del papel fundamental que juegan las entidades federativas en la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción poniendo especial atención en los progresos que en esa materia ha tenido la Ciudad de México.

I. La corrupción como problema estatal

Los sistemas de gobierno democráticos como el mexicano están fundamentados en el reconocimiento de derechos políticos de la ciudadanía, con la finalidad de que sean ellos quienes, a través de la expresión de su voluntad y participación activa, coadyuven en la toma de decisiones que definan el rumbo a seguir en la búsqueda del desarrollo económico, político y social.

Como podrá suponerse con lo anterior, una de las funciones más importantes del Estado es garantizar el libre ejercicio de estos derechos, cuidando que el diseño institucional vele por el bien común en la acepción más general que este concepto nos ofrece. En otras palabras, el Estado debe cuidar de los intereses de todos los mexicanos en los procesos internos institucionales, además de las

relaciones entre instituciones o las que vinculan a éstas con la sociedad civil².

Uno de los obstáculos más serios para la consecución de este objetivo es, por supuesto, la corrupción, que debe entenderse como una actividad *desde el ejercicio del poder público otorgado a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que anteponen [a ello] un interés personal sobre el bien común [o sobre los deberes u obligaciones conferidos], obteniendo beneficios propios o en favor de terceros*³; o en palabras de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, la corrupción es una amenaza para la gobernanza, el desarrollo sustentable, los procesos democráticos y las prácticas corporativas justas⁴.

Es decir, la corrupción nace de toda actividad relacionada con el servicio público y contraviene el objetivo primario de las instituciones gubernamentales, al buscar satisfacerse en primer término un interés particular, sobre el interés general de un buen gobierno.

De esto se puede concluir que, todo aquel que por su propio derecho asuma una responsabilidad dentro de alguna institución pública, está

convirtiéndose en un agente que a través del ejercicio de sus funciones participa del cumplimiento de la razón de ser de dicha institución, y con ello establece un vínculo directo con el objetivo primario del Estado del que se habló con anterioridad.

Afirmar que cada funcionario público es depositario de una de las más altas responsabilidades del Estado, no es en absoluto exagerado, sino que ayuda a comprender con mucha más claridad la imposibilidad de anteponer intereses particulares propios o de terceros dentro del ejercicio de las funciones que la ley establece para cada servidor público.

Lo que dificulta la conceptualización definitiva de “corrupción”, no es el concepto en sí, sino la imposibilidad de establecer un listado definitivo de las actividades realizadas dentro de una institución a las que puede ser adjudicado dicho concepto, pues si bien las disposiciones generales en materia penal y administrativa establecen una especie de catálogo dentro del cual determinadas conductas se encuadran como *actos de corrupción*, en realidad

² Para profundizar sobre las tareas del Estado moderno y su responsabilidad en el combate a la corrupción véase: ARELLANO GAULT, David y HERNÁNDEZ GALICIA, Jesús F. *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, Auditoría Superior de la Federación, México 2016.

³ HERNÁNDEZ, Salvador, «La Corrupción y los Grupos de Poder en México» *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, No. 4 mayo-agosto México 2017.

⁴ Al respecto, véase el informe *International Drivers of Corruption*, publicado por la OCDE.

dicha relación para nada constituye un sistema de *numerus clausus*.

Si bien, es fácil suponer que el mal uso de los recursos (desviar, robar, maquillar cuentas u ocultar información) es una actividad corrupta en sí; el ejercicio arbitrario del poder o la inactividad premeditada, e incluso las atribuciones que por sí sólo puede darse un funcionario y que escapan a las que ley establece, también lo son. Y esto hace importante reconocer que la corrupción puede ser detectable y debe ser combatida con todo rigor y prontitud, inclusive en los casos en que no se hace una violación evidente de la ley, por ejemplo, cuando se asumen y ejercen atribuciones que no están reconocidas expresamente dentro del marco normativo institucional.

Los sistemas de gobierno occidentales deben combatir a la corrupción por sus efectos punitivos, pero también por el impacto político que genera. El alto grado de impunidad, las enormes pérdidas económicas, el desarrollo nacional nulo, la ineficiencia de las instituciones, por mencionar tan solo unos ejemplos, generan como consecuencia el debilitamiento de la

legitimidad de los gobiernos, la desconfianza en la eficacia de la administración pública y la reproducción de la violación de ley⁵.

Así se concluye que, la corrupción no solo es un problema de orden público que afecta a una nación en términos económicos y jurídicos, sino que la impacta políticamente, al ser un gran obstáculo a vencer en la búsqueda del establecimiento y consolidación de los sistemas democráticos tan necesarios en nuestros pueblos latinoamericanos⁶.

Esta consolidación, que prevé la participación ciudadana, hace que la transparencia y el acceso a la información pública, sean aspectos imperativos en el diseño de una apropiada estrategia de combate dado que contribuye a:

[...] disuadir la corrupción someténdola al escrutinio público y promoviendo el establecimiento de gobiernos abiertos que rindan cuentas a sus ciudadanos y que coadyuven a la consolidación de una democracia sustancial y deliberativa, al fortalecimiento del estado constitucional de derecho y sus instituciones, así como a la vigencia de los derechos humanos⁷.

⁵ *Ibidem.*, p. 3.

⁶ Un estudio más profundo de la corrupción en América Latina es presentado en: LLORENTE, José Antonio y CUENCA, *La corrupción, el talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas*, Desarrollando Ideas, España 2016.

⁷ PUENTE DE LA MORA, Ximena, «La transparencia y el acceso a la información como herramientas contra la corrupción» en SALAZAR, Pedro y otros (coordinadores), *¿Cómo combatir la corrupción?*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de

«Las implicaciones políticas que traen consigo los actos de corrupción influyen definitivamente en el diseño institucional de políticas de combate eficaces. Esto implica un doble reto a enfrentar: por un lado, requiere de la oportuna detección de la actividad delictiva o infractora, además de la capacidad de seguimiento y erradicación para, finalmente, tener un impacto positivo en la percepción de la sociedad civil en el ejercicio público».

Por otro lado, la rendición de cuentas es otro elemento indispensable en el correcto diseño de la estrategia de combate. Este concepto atiende a dos dimensiones distintas dentro del sector público: por un lado está la responsabilidad de informar sobre las acciones llevadas a cabo por los servidores y, por otro, se encuentra la posibilidad de imponer sanciones a los funcionarios que actúen fuera del marco legal establecido⁸.

Investigaciones Jurídicas, México 2018, p. 108.

⁸ UGALDE, Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*, Instituto Federal Electoral, México 2002, pp. 12.

Dentro del análisis que se presenta sobre la rendición de cuentas, es fundamental que se insista en que este tiene una naturaleza subsidiaria. A este respecto LÓPEZ AYLLÓN y MERINO afirman que:

(...) la rendición de cuentas es subsidiaria, en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a otra principal, y por ello carece de todo sentido si es un acto único y aislado de cualquier precedente. En rigor, las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión o incluso una omisión previas. De modo que también la forma en que se rinden las cuentas ha de ser consecuente con el contenido sustantivo de esas acciones o decisiones⁹.

Las implicaciones políticas que traen consigo los actos de corrupción influyen definitivamente en el diseño institucional de políticas de combate eficaces. Esto implica un doble reto a enfrentar: por un lado, requiere de la oportuna detección de la actividad delictiva o infractora, además de la capacidad de seguimiento y erradicación para, finalmente, tener un

⁹ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, «La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos», disponible en:

[<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>], consultada en: 2019-10-19.

impacto positivo en la percepción¹⁰ de la sociedad civil en el ejercicio público.

La matriz resultante hace indispensable que la estrategia de combate a la corrupción, esté guiada por parámetros metodológicos capaces de atender a todos los elementos descritos anteriormente: 1) el diseño de leyes que posibiliten la acción legal en contra de los infractores; 2) el seguimiento oportuno de los procesos administrativos y judiciales para su combate y 3) la rápida promoción de los resultados que incluyan a la sociedad civil en los esfuerzos para su combate y con ello se modifique la percepción que se tiene de la esfera pública como medio de consolidar la democracia como forma de gobierno que promueve la estabilidad y desarrollo nacional.

Esta estrategia, como es natural suponer, debe estar soportada en el diseño legislativo que reconozca a la Administración Pública, como el bien jurídico tutelado además de indicar en términos legales qué es lo que ha de ser entendido como “corrupción”. Estos elementos dan pauta al diseño de las instituciones, procesos y estrategias de combate.

En la legislación mexicana, es la normatividad administrativa en

materia de responsabilidades de los servidores públicos, la que contiene la regulación de todo lo que hasta este momento hemos descrito en torno al servidor público y el ejercicio de sus funciones puesto que:

[...] asigna a los servidores públicos la responsabilidad de sujetarse, en el desempeño de sus funciones, al cumplimiento de ciertas obligaciones. Entre tales obligaciones se encuentran: rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones; excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; desempeñar su empleo sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga; presentar su declaración de situación patrimonial, o bien, abstenerse de aprovechar la posición que su empleo le confiere para inducir a otro servidor público para que realice algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio. Estas obligaciones tienen como propósito “salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”¹¹.

¹⁰ Los indicadores de medición sobre percepción de la corrupción son estudiados a profundidad en: CASAR, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción*, CIDE México 2016.

¹¹ OCHOA ROMERO, Roberto, «Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución» en SALAZAR, Pedro y otros (coordinadores), *¿Cómo combatir la corrupción?*, Universidad

Sin embargo, las responsabilidades contenidas en estas normas son uno de los elementos que componen una estrategia mucho más extensa en contra de la corrupción, pues también deben considerarse mecanismos apropiados para la debida investigación y prevención de estas malas prácticas, lo que necesariamente encuadra en la noción de políticas públicas y de gobernanza.

En el caso mexicano, esta correlación de responsabilidades y deberes, se encuentra contenida en el Sistema Nacional Anticorrupción, que a través de la coordinación de autoridades de los tres niveles de gobierno tiene como principal tarea el erradicar la corrupción en nuestro país.

En el apartado siguiente se harán algunas reflexiones en torno a la naturaleza jurídica, histórica e institucional de esta instancia, así como de sus finalidades y, por último, se hará un análisis de su implementación en la Ciudad de México.

II. El Sistema Nacional Anticorrupción

Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2018, p. 210.

¹² Los antecedentes y el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción pueden ser analizados a mayor profundidad en: SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Política Nacional*

Todo lo expuesto hasta ahora, deja como testimonio que el combate a la corrupción en nuestro país no puede limitarse a una sola tarea ejecutada por una sola institución en particular, sino que requiere de la conjugación de esfuerzos de todas las instancias gubernamentales y de la sociedad civil que posibiliten la implementación de una estrategia conjunta cimentada en tareas diversas ejecutadas por un grupo amplio de instituciones de los distintos órdenes y niveles de gobierno. Desde luego, todo este esfuerzo encabezado y regulado por una institución rectora que defina la estrategia a seguir y vigile el desempeño de los otros participantes.

Así es como se crea en 2015 el Sistema Nacional Anticorrupción ¹², que en el artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se define como «la 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 en la fiscalización y control de recursos públicos»¹³.

Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, México 2018.

¹³ **Artículo 113**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf], consultada en: 2019-10-19.

Además de ello, en la fracción I de dicho artículo se especifica que, este sistema contará con un Comité Coordinador conformado por:

Los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del Control Interno; por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Presidente del organismo garante¹⁴ que establece el artículo 6º de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana¹⁵.

Este Comité de Participación Ciudadana, a su vez está compuesto por cinco ciudadanos que destaquen por sus aportaciones a la materia que ahora nos compete atender, esto indicado en la fracción II del multicitado artículo.

Como podrá advertirse tan solo con el análisis de la composición de Comité Coordinador, es destacable el gran número de instituciones de alto calado político y administrativo en nuestro país que participan en el referido Sistema; tales como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección

de Datos Personales, o la Auditoría Superior de la Federación, pero destacan también otras de no menor importancia, que conforman un mosaico que incluye a los tres órdenes de gobierno, desde el diseño legal hasta la implementación de tareas específicas, que coadyuvan a la integración de un solo esfuerzo coordinado que, de otra manera, se diseminaría en actividades aisladas llevadas a cabo por instituciones sin ninguna capacidad de apoyo mutuo y, con ello, condenadas al fracaso.

«... la necesidad de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, no descansa específicamente en el diseño de una visión única de la corrupción y cómo debe ser combatida, sino que encabeza a un conjunto de instituciones que, por su cuenta, con recursos propios y una legislación que las legitima, hacen lo propio en contra de las distintas formas en que la corrupción se expresa dentro del Estado.»

¹⁴ Se refiere al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales.

¹⁵ **Artículo 113**, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

disponible en:
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf], consultada en:
2019-10-19.

Luego entonces, la necesidad de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, no descansa específicamente en el diseño de una visión única de la corrupción y cómo debe ser combatida, sino que encabeza a un conjunto de instituciones que, por su cuenta, con recursos propios y una legislación que las legitima, hacen lo propio en contra de las distintas formas en que la corrupción se expresa dentro del Estado y que fueron analizadas al inicio del presente documento.

Para poder llevar a cabo la creación y posterior implementación, el Poder Legislativo Federal creó y modificó leyes de primera importancia, para otorgarle al Sistema Nacional Anticorrupción, las facultades necesarias para cumplir con sus propósitos. En ese tenor, las leyes creadas fueron las siguientes:

- a) *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*;
- b) *Ley General de Responsabilidades Administrativas*;
- c) *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*;

Mientras que las leyes reformadas fueron:

- a) *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*;
- b) *Código Penal Federal*, y

c) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*¹⁶.

Destacar la labor legislativa correspondiente a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, resulta de primera importancia en el presente estudio, dado que uno de los resultados directos de esta labor es la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción en cada una de las Entidades Federativas.

Esta implementación requirió la participación de los Congresos Locales, quienes adquirieron la responsabilidad de crear o modificar leyes, para que el marco normativo en materia de combate a la corrupción se armonizara tan pronto como fuera posible con el recién creado a nivel nacional, obligación que, por disposición constitucional, debió cumplirse hasta el 18 de julio de 2017.

Además de las necesarias reformas a las Constituciones de los Estados de la República que debieron llevar a cabo todos los Congresos Locales fue necesaria la:

[...] emisión, reforma o abrogación de las leyes de algunas leyes secundarias para cumplir con el marco normativo establecido en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Todas las entidades federativas deberían cumplir, a más tardar el 18 de julio de 2017, con las modificaciones

¹⁶ La información sobre las leyes creadas y modificadas para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción está

disponible en:
[<https://sna.org.mx/nosotros/#antecedentes>], consultada en: 2019-10-19.

legislativas pertinentes para crear su Sistema Local Anticorrupción. Aunque su nombre puede variar dependiendo de la entidad federativa, las leyes secundarias a expedir o reformar son:

- 1) Ley del Sistema Local Anticorrupción;
- 2) Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal;
- 3) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Estatal;
- 4) Ley Orgánica de la Fiscalía General Estatal;
- 5) Ley Orgánica del Tribunal Contencioso;
- 6) Código Penal Estatal, y
- 7) Ley de Responsabilidades Administrativas¹⁷.

El seguimiento realizado por el Sistema Nacional Anticorrupción en las Entidades Federativas, para corroborar el avance en la adecuación legislativa, actualizado a octubre del presente año, muestra que la Ciudad de México ha cumplido tanto con la reforma constitucional como con la creación o adecuación de las leyes secundarias para la correcta implementación del Sistema Local Anticorrupción en la capital del país.

No obstante, el mismo informe analiza la conformación de las instancias requeridas en las Entidades Federativas para coordinar la estrategia de combate a la corrupción

y el correcto diseño institucional de los Sistemas Locales y, en este rubro, la Ciudad de México aún tiene mucho trabajo por hacer pues aunque ya tiene conformada una Comisión de Selección, un Comité de Participación Ciudadana y ha nombrado a Magistrados en Responsabilidades Administrativas, aún no cuenta con una Secretaría Ejecutiva, Comité Coordinador ni ha nombrado a un Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción.

*«El seguimiento
realizado por el Sistema
Nacional Anticorrupción en
las Entidades Federativas,
para corroborar el avance en
la adecuación legislativa,
actualizado a octubre del
presente año, muestra que la
Ciudad de México ha
cumplido tanto con la
reforma constitucional como
con la creación o adecuación
de las leyes secundarias para
la correcta implementación
del Sistema Local
Anticorrupción en la capital
del país».*

¹⁷ La información sobre la armonización legal para la creación de los Sistemas Anticorrupción Locales está

disponible en:
[<https://sna.org.mx/2018/06211105/>],
consultada en: 2019-10-20.

Lo anterior debe ser destacado en el análisis que aquí se presenta debido a que, a pesar de tener un marco normativo armonizado con el federal, el diseño de las instituciones, así como la designación de los funcionarios que las encabezarán sigue siendo un tema pendiente con especial rezago en la Ciudad de México, pues solo Chiapas se encuentra en las mismas condiciones de 50% en lo que compete a la conformación de las instancias que componen a los Sistemas Locales Anticorrupción.

Comparada con el resto de las Entidades Federativas, de las cuales 26 han conformado el 100% de las instancias de sus Sistemas Locales y cuatro han conformado hasta el 83%; la Ciudad de México se presenta como una entidad que avanza lentamente en el diseño institucional de este Sistema. De ello debe destacarse que, la labor legislativa es tan solo el primer paso que debe darse en lo que compete al combate a la corrupción, pero sin el compromiso de los distintos niveles de gobierno participantes, la definición e impulso de estrategias eficaces coordinadas por el Sistema Nacional Anticorrupción se tendrán resultados poco satisfactorios¹⁸.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación también ha sido fundamental en la construcción de

criterios en torno a la concepción del SNA dentro del sistema jurídico mexicano. En ese sentido, el juzgador federal considera que este sistema se creó como la institución adecuada y efectiva encargada de i) establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, ii) difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de iii) fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento, argumentos que son sostenidos en la Tesis de rubro SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD:

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD. Ante el deber asumido por el Estado Mexicano en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, con la participación de las principales fuerzas políticas nacionales, se reformaron disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, por decreto publicado en el Diario Oficial de la

¹⁸ La información presentada sobre los Sistemas Locales Anticorrupción puede ser verificada en la siguiente liga: [\[https://sna.org.mx/wp-](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/Seguimiento_32_SLA_18.10.2019.pdf)

[content/uploads/2019/10/Seguimiento_32_SLA_18.10.2019.pdf\]](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/Seguimiento_32_SLA_18.10.2019.pdf), consultada en: 2019-10-19.

Federación el 27 de mayo de 2015, mediante las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como la institución adecuada y efectiva encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento. En ese contexto, dentro del nuevo marco constitucional de responsabilidades, dicho sistema nacional se instituye como la 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, fiscalización, vigilancia, control y rendición de las cuentas públicas, bajo los principios fundamentales de transparencia, imparcialidad, equidad, integridad, legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia y economía; mecanismos en los que la sociedad

está interesada en su estricta observancia y cumplimiento.

DÉCIMO TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO¹⁹.

III. La importancia de la participación ciudadana

No obstante lo anterior, y si bien deben reconocerse los esfuerzos institucionales por cumplir con los objetivos de implementación del SNA, los sectores de la sociedad civil fueron vigilantes de este proceso de armonización y materialización del sistema. Incluso importantes organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) diseñaron la Ley Modelo para los Sistemas Locales Anticorrupción, con la que se buscó asegurar que los marcos normativos de todas las entidades federativas sean acordes con los principios generales del SNA.

En ese sentido, dichas organizaciones dieron a conocer los resultados del *Semaforo anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción*²⁰, el 28 de febrero de

¹⁹ Tesis I.10o.A.107 A (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 5361, Libro 67, junio de 2019, Tomo VI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2020037, bajo el rubro: «SISTEMA

NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD».

²⁰ Para consultar el informe completo, véase: [\https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Semaforo-

2017, donde se documentó y estudió la calidad de la actividad legislativa en las entidades federativas con base en las constituciones y las agendas legislativas locales. En lo que corresponde a la reforma constitucional, dicho monitoreo arrojó los siguientes resultados:

- Solo 10 estados tienen una reforma constitucional satisfactoria, mientras que nueve aún no cuentan con reforma constitucional.
- Solo dos estados —Baja California Sur y Querétaro— contemplan que su Entidad Superior de Fiscalización sea la que sancione las faltas administrativas no graves.
- Varios estados tampoco reformaron adecuadamente a las entidades superiores de fiscalización ni procuraron otorgar autonomía a sus procuradurías o fiscalías generales de justicia.
- Observamos que los problemas más comunes están en los comités coordinadores.
- Se limitó a incorporar al Sistema Local Anticorrupción y al Comité de Participación Ciudadana de manera general. No incluyeron el nuevo régimen de responsabilidades administrativas ni reformaron su Tribunal Administrativo. Se trata de una reforma incompleta que no permite una implementación integral

de los Sistemas Locales Anticorrupción.

«... si bien deben reconocerse los esfuerzos institucionales por cumplir con los objetivos de implementación del SNA, los sectores de la sociedad civil fueron vigilantes de este proceso de armonización y materialización del sistema. Incluso importantes organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) diseñaron la Ley Modelo para los Sistemas Locales Anticorrupción, con la que se buscó asegurar que los marcos normativos de todas las entidades federativas sean acordes con los principios generales del SNA».

[Anticorrupcion-Presentacion.pdf](#)],
consultada en: 201-10-19.

Observaciones que, sin lugar a dudas, fueron fundamentales en el seguimiento a la construcción del SNA pero, sobre todo, demostraron el empuje de la sociedad civil y su interés de participar en el proceso de consolidación del combate a la corrupción.

Empuje que también ha tenido importante soporte por el sistema

jurídico mexicano, pues en resoluciones recientes el Poder Judicial de la Federación se ha dotado de mecanismos legales a la sociedad civil y a su representación institucional en la figura del Comité de Participación Ciudadana, a quien se le ha conferido personalidad jurídica e interés legítimo²¹.

²¹ Ejemplo de ello es la Tesis COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS ACTOS VINCULADOS CON EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. Con motivo de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, así como su Comité de Participación Ciudadana. La regulación normativa constitucional y legal confieren a éste la facultad de coadyuvar en el cumplimiento del objetivo primordial de prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción, a través de los diferentes instrumentos de control de la gestión pública, como lo prevé el artículo 21, fracción XVII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en relación con el numeral 113, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo ello en beneficio de la sociedad en general. En ese sentido,

considerando su especial posición dentro del nuevo marco de responsabilidades y combate a la corrupción, se concluye que el Comité de Participación Ciudadana está legitimado para promover el juicio de amparo contra los actos vinculados con el procedimiento de designación y ratificación de los Magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debido a que pueden incidir negativamente sobre la operatividad y eficacia del referido sistema, con graves consecuencias negativas para la sociedad en general. DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Tesis I.10o.A.108 A (10a.), de la Décima Época, visible en la página 5138, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 67, junio de 2019, Tomo VI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2019988 bajo el rubro: «COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS ACTOS VINCULADOS CON EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE

Conclusiones

Es a través de los esfuerzos coordinados de los distintos órdenes y niveles de gobierno y con la participación activa de la ciudadanía que el Sistema Nacional Anticorrupción, podrá implementar una estrategia sólida y eficaz en contra de uno de los peores males que han aquejado a México en las últimas décadas, por no decir que el más grave de los que han impedido su desarrollo en todos los órdenes.

Si bien, es difícil dar un concepto definitivo de lo que ha de entenderse como corrupción y aún más especificar las acciones que puedan ser contenidas dentro de éste para su persecución como delito, partir de los fines superiores del Estado como la defensa de los intereses públicos o la garantía de los derechos humanos, es de gran ayuda no solo en lo que compete al diseño del marco normativo, sino en la construcción de instituciones y estrategias para la prevención y combate de la mala práctica.

Como se ha mencionado reiterativamente a lo largo de este escrito, el Sistema Nacional Anticorrupción, encuentra su razón de ser no en la necesidad de una institución que desde su seno enfrente el grave problema que implica la corrupción en nuestro país, sino que

tiene como principal tarea coordinar esfuerzos de un grupo de instituciones especializadas en la materia. Esto hace evidente que el combate a la corrupción tiene raíces en nuestra historia como nación mucho antes de la creación de esta institución en 2015.

«... el Sistema Nacional Anticorrupción, encuentra su razón de ser no en la necesidad de una institución que desde su seno enfrente el grave problema que implica la corrupción en nuestro país, sino que tiene como principal tarea coordinar esfuerzos de un grupo de instituciones especializadas en la materia. Esto hace evidente que el combate a la corrupción tiene raíces en nuestra historia como nación mucho antes de la creación de esta institución en 2015».

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA».

Es por ello que su éxito debe ser medido no solo a través de las estrategias que como ente rector pueda diseñar, sino en su capacidad de coordinación respecto del resto de las instituciones que en los distintos niveles y órdenes de gobierno participan de los esfuerzos. Es por ello que, la responsabilidad de llevar a buen puerto la responsabilidad que se le ha encomendado y que ayudará a consolidar nuestra democracia requiere, ante todo, de un gran liderazgo.

Por tanto, ser indiferentes ante las diferentes prácticas y figuras que adquiere la corrupción, es otra forma de consentirla y de contribuir a su expansión. No luchar contra ella, rompe con los más altos principios democráticos y liberales de nuestra sociedad condenándonos a padecerla, por lo que su combate un deber y compromiso ineludible de los mexicanos y mexicanas si queremos dejar atrás el subdesarrollo ancestral que hemos padecido.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- ARELLANO GAULT, David y HERNÁNDEZ GALICIA, Jesús F. *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, Auditoría Superior de la Federación, México 2016.
- CASAR, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción*, CIDE México 2016.
- HERNÁNDEZ, Salvador, «La Corrupción y los Grupos de Poder en México» *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, No. 4 mayo-agosto México 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *En Números. Corrupción: una revisión conceptual y metodológica*, INEGI, México 2016.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, «La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos», disponible en: [<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>], consultada en: 2019-10-19.
- LLORENTE, José Antonio y CUENCA, *La corrupción, el talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas*, Desarrollando Ideas, España 2016.
- OCHOA ROMERO, Roberto, «Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución» en SALAZAR, Pedro y otros (coordinadores), *¿Cómo combatir la corrupción?*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2018.
- PUENTE DE LA MORA, Ximena, «La transparencia y el acceso a la información como herramientas contra la corrupción» en SALAZAR, Pedro y otros (coordinadores), *¿Cómo combatir*

la corrupción?, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2018.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Política Nacional Anticorrupción*, Secretaría de la Función Pública, México 2018.

UGALDE, Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*, Instituto Federal Electoral, México 2002.

ACTOS VINCULADOS CON EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA».

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis I.10o.A.107 A (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 5361, Libro 67, junio de 2019, Tomo VI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2020037, bajo el rubro: SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD.

Tesis I.10o.A.108 A (10a.), de la Décima Época, visible en la página 5138, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 67, junio de 2019, Tomo VI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2019988 bajo el rubro: «COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS