

Brújula

CIUDADANA

NUEVA ÉPOCA

Mayo 2017

LAS REDES DE LA CORRUPCIÓN Y LOS OBSTÁCULOS PARA COMBATIRLA



- ▶ Los retos del SNA
- ▶ América Latina y sus experiencias frente a la corrupción
- ▶ La corrupción en México: mapeo y agenda pendiente



INICIATIVA CIUDADANA
PARA LA PROMOCIÓN DE LA
CULTURA DEL DIÁLOGO, A.C.

BRÚJULA CIUDADANA 88

CONTENIDO

LAS REDES DE LA CORRUPCIÓN Y LOS
OBSTÁCULOS PARA COMBATIRLA

01	Presentación Lourdes Morales y Elio Villaseñor
1) LOS RETOS DEL SNA	
03	El papel del Comité de Participación Ciudadana en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, Jacqueline Peschard
08	La estructura del Sistema Nacional Anticorrupción y sus componentes
10	Escenarios de la Auditoría Superior de la Federación en el marco del combate a la corrupción Benjamín Fuentes Castro
14	Independencia de los Tribunales, elemento esencial del Sistema Nacional Anticorrupción Ana Elena Fierro y Adriana García
2) AMÉRICA LATINA Y SUS EXPERIENCIAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN	
24	Corrupción en Colombia: Una historia de victimización humana masiva Eduardo Salcedo-Albarán
30	La lucha contra la corrupción en Guatemala. La sinergia entre CICIG y ciudadanía Edgar Gutiérrez
3) LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO: MAPEO Y AGENDA PENDIENTE	
39	Radiografía de la corrupción en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto Xiomara Peraza
45	Los números de la corrupción en México, indicadores de la opacidad Francisco Alvarado
50	Los desafíos en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción Liliana Veloz Márquez y Peter Winkel
58	Nosotrxs podemos combatir la corrupción Luis F. Fernández

PRESENTACIÓN

Lourdes Morales

COORDINADORA DE LA RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Elio Villaseñor

DIRECTOR DE INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO A.C.

Este número, titulado “Las redes de la corrupción y los obstáculos para combatirla”, es un esfuerzo conjunto de la Red por la Rendición de Cuentas e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo que aporta un espacio de reflexión sobre los retos que enfrenta la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

El problema de la corrupción en México ha ido en aumento y hoy en día es uno de los más profundos de nuestra sociedad. La foto de nuestra portada, el presidente mexicano a principios de este sexenio rodeado de varios gobernadores ahora en la cárcel o en proceso de investigación por corruptos, quiere llamar la atención respecto a las redes de corrupción y al manejo discrecional de los recursos públicos, que afecta el desarrollo de la sociedad. Los artículos que presentamos apuntan hacia la corresponsabilidad de

todos los actores de la sociedad (públicos y privados), que ha llevado a la captura del Estado en beneficio de unos cuantos, dejando a la mayoría de la población principalmente a los que menos tienen- en indefensión frente a la incapacidad de instituciones y autoridades para responder a las problemáticas de la mayoría.

A la luz de una larga lista de escándalos de corrupción que han salido a flote durante los últimos años, y ante el hartazgo que existe

en diversos sectores de nuestra sociedad, es muy importante superar las actitudes complacientes y la indiferencia para exigir transparencia y rendición de cuentas sobre el destino de nuestros impuestos. No queremos seguir siendo ciudadanos vencidos incapaces de indignarse, o de tomar medidas para vigilar y redirigir el quehacer público en beneficio del interés general.

Los pasos que se han dado desde la sociedad civil la academia, las instituciones públicas y el Congreso en la construcción de nuevas formas institucionales para enfrentar el problema de la corrupción pueden contribuir a generar los cambios necesarios en las formas de ejercer el poder. Sin embargo, todavía existen muchos desafíos que deben solventarse para que las medidas adoptadas en este sentido se conviertan en verdaderos contrapesos para frenar los abusos de las autoridades en los tres niveles de gobierno.

El nuevo diseño institucional que se desprende del SNA tiene tres grandes componentes: uno orientado hacia la revisión y documentación de los casos que pueden ser potencialmente investigados, otro que se encarga de establecer responsabilidades

vía penal o administrativa y el último, el de la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta edición de mayo de Brújula Ciudadana analiza estos tres ámbitos y recoge experiencias de combate a la corrupción exitosas en América Latina.

En la primera sección, se analizan los retos del SNA con artículos de la presidenta del Comité de Participación Ciudadana, Jacqueline Peschard, el secretario técnico de la Auditoría Superior de la Federación, Benjamín Fuentes y las académicas del CIDE Ana Elena Fierro y Adriana García. Una segunda sección profundiza en las experiencias de Colombia (Eduardo Salcedo-Albarán) y Guatemala (Edgar Gutiérrez) en sus esfuerzos institucionales por combatir la corrupción en escenarios con altos niveles de criminalidad y narcotráfico. Por último, se retoma el caso de México con un mapeo de la corrupción en el país en los textos de Xiomara Peraza y Francisco Alvarado, así como la agenda pendiente en la construcción del SNA con textos, por un lado, de Liliana Veloz y Peter Winkel, y otro de Luis F. Fernández que profundiza en los canales disponibles para que la ciudadanía se involucre en la denuncia de la corrupción.

EL PAPEL DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Jacqueline Peschard

PRESIDENTA DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SNA

En México, durante los últimos quince años, los ciudadanos organizados han ido ganando terreno en los asuntos públicos y han conquistado su derecho no sólo a saber y conocer cómo toman sus decisiones los funcionarios gubernamentales, sino a participar directamente en el diseño y la puesta en operación de las políticas públicas.

La intervención de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de deliberación para la aprobación de leyes y reformas constitucionales, así como para la designación de cargos públicos de relevancia se ha convertido en una exigencia social insoslayable, al punto que se ha erigido en un requisito para dotar de legitimidad a dichos procesos.

La conducción ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

Los mecanismos que abren la puerta a la incidencia de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas forman parte de lo que se ha denominado “gobierno abierto” y el trayecto de construcción constitucional y legal del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue



En la foto, los miembros del Comité de Participación Ciudadana. La autonomía de esta instancia se estableció por ley, ya que su integración no depende de autoridad pública alguna.

ejemplo de un ejercicio con dichas características. De hecho, el modelo del SNA no derivó de la iniciativa original del Ejecutivo Federal, sino que fue producto de una amplia deliberación entre entidades gubernamentales, legisladores y una coalición de organizaciones de la sociedad civil. La participación de las organizaciones ciudadanas fue más allá de contribuir en la redacción del artículo 113 constitucional¹ y de las 7 principales leyes secundarias, al incorporar como parte del órgano rector del SNA a un Comité de Participación Ciudadana (CPC) que está integrado por cinco ciudadanos experimentados en

temas de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción.

La cabal autonomía del CPC quedó plasmada en la propia Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA)², al establecer que su integración no dependería de autoridad pública alguna, sino de una Comisión de Selección conformada por nueve ciudadanos, nombrados por el Senado de la República. El nombramiento de los miembros del CPC se hizo, por mandato legal, a través de un procedimiento abierto, transparente y auditable que son los requisitos demandados por las organizaciones de la sociedad civil para contar con designaciones públicas confiables.

Dado que el SNA es una instancia de coordinación entre autoridades encargadas de prevenir, detectar, investigar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, el Comité de Participación Ciudadana es una suerte de catalizador de las funciones y responsabilidades que tienen dichas autoridades competentes en

¹ La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción se publicó en el DOF el 27 de mayo de 2015.

² La Ley General del SNA fue publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.



La cabal autonomía del CPC quedó plasmada en la propia Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), al establecer que su integración no dependería de autoridad pública alguna, sino de una Comisión de Selección conformada por nueve ciudadanos, nombrados por el Senado de la República.

todos los órdenes de gobierno (SFP, ASF, INAI, TFJA, Fiscal Especial Anticorrupción y Consejo de la Judicatura). Por ello, el presidente del CPC preside también el Comité Coordinador del SNA.

El presidente del CPC, al encabezar el órgano rector, asume también la dirección del Sistema, lo cual implica desde velar por la elaboración de mecanismos para construir una Plataforma Digital Nacional que integre y haga interoperable las bases de datos para lanzar las políticas integrales en materia de combate a la corrupción, hasta el diseño de

los indicadores para evaluarlas y los mecanismos para lograr la cooperación entre las autoridades y la interlocución permanente con los ciudadanos.

Para desarrollar sus funciones directivas dentro del Comité Coordinador, se contará con una Secretaría Ejecutiva que es la única entidad de nueva creación, la cual fungirá como órgano de apoyo técnico, proporcionando los insumos necesarios para lograr la efectiva coordinación entre las autoridades que conforman el SNA. En el nombramiento del Secretario Técnico, que es el titular

de la Secretaría Ejecutiva, participa el CPC seleccionando una terna para que, a partir de ella, haga el nombramiento el Órgano de Gobierno. Este procedimiento mediado por el CPC que está comprometido con la apertura y la vigilancia ciudadana asegura que el Secretario Técnico no esté subordinado a ninguno de los poderes que conforman el Comité Coordinador.

Los retos del Comité de Participación Ciudadana

El SNA tiene que demostrar en un corto plazo que se toma en serio el combate a la corrupción y, para, ello es necesario trabajar en distintas dimensiones y ángulos, de manera paralela o simultánea, es decir, a la vez que se sanciona a los corruptos, hay que trabajar para desmontar las raíces y las causas de la corrupción. Es tal el hartazgo de los ciudadanos con la corrupción --cada vez más evidente y agravante-- y hay tanta desconfianza en las autoridades encargadas de combatirla, que es indispensable tener resultados en un corto plazo.

El primer gran desafío que tiene el CPC es ganarse la credibilidad de los ciudadanos paso a paso, tanto para el propio Comité, como para el Sistema en su conjunto. El CPC tiene que ir dejando huella a su paso, ratificando

que el modelo de intervención ciudadana es eficaz para impulsar y vigilar la actuación del SNA. Una primera prueba de la capacidad del CPC para legitimarse es cumpliendo las diferentes tareas que tienen fechas precisas en la ley, dando muestras de una actuación transparente y en permanente comunicación con la sociedad civil. El proceso de selección de la terna para el Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva debe ser valorado como un ejemplo de que es posible asumir una responsabilidad pública mediante mecanismos abiertos al escrutinio de todos.

Una vez nombrado el Secretario Técnico, el CPC habrá de impulsar la construcción de la Secretaría Ejecutiva que deberá ser ejemplo de un organismo marcado por el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas y por reglas inteligentes y efectivas de gestión administrativa con austeridad.

El CPC es un órgano colegiado con facultades de vigilancia y promoción de proyectos para impulsar las políticas para frenar la corrupción. Una de sus facultades principales es solicitar al Comité Coordinador del SNA la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública de parte de una autoridad competente. La apuesta aquí es que la autoridad moral del CPC dote al exhorto de fuerza para lograr una respuesta activa y pronta de la autoridad involucrada. Ese será el gran correctivo.

De otro lado, quien preside el CPC de manera rotativa y por un año, tiene funciones y retos propios por estar al frente del Comité Coordinador del Sistema. De tal suerte, aunque no todas las actividades del CPC son responsabilidad de los cinco integrantes (cuatro de ellos forman la Comisión Ejecutiva que está encargada de elaborar, entre otras cosas, las propuestas de políticas para que las desarrolle el Comité Coordinador), el CPC tiene una identidad propia y común que es su origen y compromiso con los intereses de la ciudadanía.

La responsabilidad de que funcione el SNA no es solamente del Comité de Participación Ciudadana, porque el diseño organizativo del sistema es justamente el de una instancia de coordinación entre autoridades que tienen competencias diversas en el combate a la corrupción. Sin embargo, la novedad de este modelo reside en la intervención de un órgano ciudadano con responsabilidad pública, pero sin vínculos con el aparato gubernamental. A ello se debe que buena parte de las expectativas que ha suscitado el SNA esté centradas en lo que sea capaz de impulsar el CPC.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA M

REVISIÓN

del desempeño en la administración pública e investigación de faltas administrativas leves y graves cometidas por servidores públicos o particulares que contraten con el gobierno:



SFP (Secretaría de la Función Pública)

- Aplica sanciones administrativas por faltas no graves.
- Ejerce la supervisión y control en el combate a la corrupción.
- Fomenta la ética de los servidores públicos y control de compras gubernamentales.



ASF (Auditoría Superior de la Federación)

- Contribuye a la prevención de la corrupción mediante la detección de discrepancias en el manejo presupuestal.
- Contribuye a incrementar la calidad y legalidad en el uso de los recursos públicos.
- Puede integrar expedientes que faciliten la sanción de los corruptos.

TFJA (Tribunal Federal de Justicia Administrativa)

- Encargado de juzgar y sancionar faltas graves.
- Recibe expedientes de corrupción denunciados por instancias gubernamentales.



CJF (Consejo de la Judicatura Federal)

- Coadyuva en el diseño y planeación en materia de fiscalización.
- Contribuye a la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

FECC (Fiscalía Especializada en la Investigación de la Corrupción)

- Investiga y persigue delitos de corrupción denunciados como de interés público.
- Sus resoluciones son recurribles.



Establecimiento de **RESPONSABILIDAD** penales o civiles derivadas de la corrupción gubernamental.

TODAS

NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

02

Promoción de la **TRANSPARENCIA** y rendición de cuentas en el sector público



INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales)



- Garantiza los derechos de las personas a la información pública.
- Promueve la rendición de cuentas y la transparencia.
- Garantiza la protección y el debido tratamiento de los datos personales.



CPC (Comité de Participación Ciudadana)

- Instancia articuladora entre sociedad civil y gobierno.
- Puede proponer políticas anticorrupción, metodología e indicadores de evaluación.
- Integrado por cinco ciudadanos (as)

03

ALIDADES
das de hechos de
ntal

ESCENARIOS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN EL MARCO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Benjamín Fuentes Castro

SECRETARIO TÉCNICO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) atraviesa una etapa marcada por la necesidad de replantear su papel ante las exigencias que impone la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Las reformas legales que dieron lugar a esta estrategia nacional trajeron consigo nuevas responsabilidades para la ASF, una situación que posiciona a la institución como uno de sus pilares, dada la complejidad y trascendencia de las actividades que tendrá que desempeñar.

La conformación del SNA supone la transformación de todas las instancias que integran su Comité Coordinador³, en la medida en que una parte de su mandato quedó vinculado al cumplimiento de los objetivos de la política nacional de combate a la corrupción. Esto quiere decir que dichos órganos, además de las tareas que tradicionalmente llevaban a cabo, ahora tendrán que cumplir con otras responsabilidades vinculadas con la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, así como con la operación cotidiana del SNA (asistencia a las sesiones del Comité, seguimiento de acuerdos, intercambio de información estratégica, etc.).

³ La Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, el Consejo de la Judicatura Federal y la Auditoría Superior de la Federación.

Ahora bien, es importante subrayar que, en este contexto, la ASF destaca por el hecho de que no sólo le fueron adicionadas nuevas



Acto de promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción el 27 de mayo de 2016.

facultades concernientes al funcionamiento del SNA sino que, de manera generalizada, la reforma anticorrupción buscó fortalecer y posicionar a la auditoría gubernamental como un mecanismo de rendición de cuentas con un valor propio.

Lo anterior quedó de manifiesto desde el diseño de la reforma constitucional de anticorrupción, con la eliminación de los principios de anualidad y posterioridad⁴; los cambios en la fecha de inicio de los procesos de fiscalización (primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal); el incremento en

⁴ Esto significa que la ASF podrá fiscalizar Cuentas Públicas de años anteriores y que, bajo ciertas condiciones, también podrá revisar la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal en curso.

el grado de oportunidad de la información que presenta la ASF (adición de los informes individuales de auditoría que se entregarán en junio, octubre y febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública), y la inclusión de las participaciones federales y la deuda contratada por las entidades federativas garantizada con recursos federales, como parte del universo de conceptos fiscalizables por la ASF.

Implicaciones operativas y estratégicas para la ASF

De este modo, la creación del SNA también ha significado el inicio de una nueva fase en el desarrollo de la labor de la ASF, lo cual, cabe advertir, tiene serias implicaciones tanto operativas como de carácter estratégico que, de no ser atendidas a partir de una visión centrada en la creación de valor público y la promoción de la rendición de cuentas, podría incurrirse en el riesgo de concebir a la fiscalización como un fin en sí mismo y, por ende, desvirtuar por completo su objetivo fundamental: mejorar de manera sustantiva la gobernanza del sector público.

Este es el escenario actual que enfrenta la ASF. A la luz de la creación del SNA, la institución está obligada a reinventarse, tanto en términos operativos —a través de la sim-

plificación de procesos, el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, incorporación de nuevas técnicas de análisis como el manejo de datos masivos (), creación de mejores condiciones de transparencia, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, entre otras medidas— como en lo relativo al impacto que debe generar en la calidad de la gestión de las instituciones públicas.

En este sentido, en primera instancia, la ASF deberá diseñar una estrategia de comunicación amplia y directa del valor y beneficio sociales que genera. De esta forma, se sentarán las bases para la construcción de una conciencia ciudadana sobre el rol clave de la fiscalización superior en la gobernanza pública. Como se mencionó previamente, la auditoría gubernamental gradualmente debe de ser entendida como una herramienta para la mejora global de las capacidades institucionales del gobierno, más que únicamente como un medio para detectar discrepancias en el manejo presupuestal y, consecuentemente, ubicar a los culpables.

Así, la auditoría deberá estar enfocada en aportar información clave, tanto a los ejecutores del gasto como a los legisladores, sobre la mejor forma de garantizar, de manera razonable, el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. Para lograr lo anterior



La prevención se plantea como un reto importante que implica modificar las condiciones organizacionales que favorecen la reproducción de malas prácticas, además de la resolución de la corrupción caso por caso. Foto de archivo: Reuters.

se requiere, asegurar la complementariedad entre las auditorías de desempeño y las de cumplimiento financiero; esto, a su vez, demanda apuntalar la prevención de irregularidades como el objetivo primordial de la labor fiscalizadora.

La importancia de prevenir la corrupción

La implantación de la prevención, como uno de los ejes rectores del SNA, será consecuencia, en buena medida, del fortalecimiento de la ASF. Si bien, la prevención de la corrupción muchas veces es dejada de lado ante la urgencia de la opinión pública por acciones contundentes en contra de algún escándalo,

es crucial resaltar que la viabilidad de todo el proyecto anticorrupción dependerá de la implementación eficaz de medidas de dicha naturaleza. En última instancia, se busca coadyuvar a la restauración de la confianza social en el quehacer gubernamental, lo cual está en función, primordialmente, del incremento sostenido de la calidad y legalidad en el uso de los recursos públicos.

En concordancia con lo anterior, la función fiscalizadora tendrá que demostrar su efectividad como herramienta para generar un ambiente de control adecuado dentro de las instituciones públicas, lo cual se materializará con la disminución de las oportunidades e incentivos para la comisión de irregularidades. Justamente en este tipo de acciones radica el valor del SNA: la modificación de las condiciones organizacionales que favorecen la reproducción de malas prácticas, y no la resolución de la corrupción caso por caso.

El afianzamiento de la prevención como el principio que guíe la formulación de la agenda anticorrupción en el largo plazo va de la mano, en gran medida, de los avances que se logren en materia de fiscalización. El fortalecimiento de la labor auditora es una tarea ineludible a la luz de las crecientes expectativas que la ciudadanía tiene puestas en el SNA. Ante este panorama, es necesario llevar a cabo un análisis a fondo de las condiciones que imperan en la ASF, a fin de diseñar una estrategia congruente con la magnitud de los retos que enfrenta la institución.

INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES; ELEMENTO ESENCIAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Ana Elena Fierro y Adriana García

PROFESORAS DEL CIDE

Los mexicanos hoy en día consideramos a la corrupción y a la inseguridad como los principales problemas del país.¹⁴ De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, en el año 2016, México obtuvo una puntuación de 30, siendo 100 la calificación para un país sin corrupción y 0 para un país altamente corrupto. Esto representó una caída dramática respecto a los años anteriores en los que el país había alcanzado un puntaje de entre 34 y 35 en la misma encuesta¹⁵. La baja en la puntuación significó un descenso de 28 lugares en el ranking respecto al mismo estudio en el año 2015 posicionándonos este año en el lugar 123; a lado de países como Laos, Azerbaijan, Honduras, y Paraguay, entre otros¹⁶.



¹⁴ Fuente: INEGI, ENCIG, 2015. Consultado en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/tabulados/IV_corrupcion_encig2015_est.xls el 12/05/2017.

¹⁵ Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index, 2016*. Consultado en: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 el 12/05/2017.

¹⁶ Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index, 2015*. Consultado en: <https://www.transparency.org/cpi2015/> el 12/05/2017.

En 2016 tras un movimiento social sin precedente se presentó ante el Senado de la República una iniciativa ciudadana que reunió más de 600 mil firmas para generar las leyes que regularían al nuevo sistema y los procedimientos de investigación, juicio y sanción de los actos de corrupción.

Estas cifras ponen de manifiesto que la corrupción es un problema que preocupa a buena parte de los mexicanos y que ha generado un ambiente de desconfianza en la autoridad en todo el país. Ante estas preocupaciones en 2015 se logró, tras un ejercicio de parlamento abierto en el Senado de la República, una reforma constitucional al título IV para crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que fue publicada el 27 de mayo de 2015¹⁷. En 2016 tras un movimiento social sin precedente se presentó ante el Senado de la República una iniciativa ciudadana que reunió más de 600 mil firmas para generar las leyes que regularían al nuevo sistema y los procedimientos de investigación, juicio y sanción de los actos de corrupción iniciando con ello la implementación del SNA¹⁸.

EL SNA busca contar con una política nacional de combate a la corrupción. Para ello la Constitución en el artículo 113 prevé la creación de un Comité Coordinador del sistema el cual tiene la competencia de generar la política de combate a la corrupción, emitir lineamientos para su implementación y generar indicadores para su evaluación.

Además, tiene a su cargo desarrollar una plataforma nacional que permita el intercambio de información rápido y oportuno en temas de corrupción. Este Comité se integra por los titulares de cada una de las autoridades federales involucradas con la prevención, detección y sanción de la corrupción, así como quien presida el Comité de Participación Ciudadana del SNA. La presidencia del Comité coordinador se rota anualmente entre sus integrantes. El Comité Coordinador cuenta con un Secretario Ejecutivo quien dará seguimiento a todos los acuerdos del Comité Coordinador y tiene como apoyo para estas funciones a un Comité Ejecutivo.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene como uno de sus objetivos principales lograr la coordinación de las diferentes autoridades encargadas del control de los órganos del Estado y de la disciplina de los servidores públicos a fin de combatir eficazmente redes de corrupción. Este combate se lleva a cabo mediante los procedimientos de prevención como la cuenta pública a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la ética de los servidores públicos y el control de las

¹⁷ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

¹⁸ http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf



El Sistema Nacional Anticorrupción tiene como uno de sus objetivos principales lograr la coordinación de las diferentes autoridades encargadas del control de los órganos del Estado y de la disciplina de los servidores públicos a fin de combatir eficazmente redes de corrupción.

compras gubernamentales que son responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la transparencia a cargo del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI). Además de la prevención es indispensable lograr procedimientos eficaces de investigación y sanción de las faltas administrativas leves y graves cometidas por servidores públicos o particulares (personas físicas y morales) que contraten con el gobierno. Estas faltas son investigadas por la SFP, la ASF y juzgadas y sancionadas por el reformado Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Respecto de la persecución de los delitos de corrupción corresponde al fiscal especializado creado al efecto y son juzgados y sancionados por los jueces penales.

La implementación del SNA comenzó con la emisión de siete cuerpos de legislación secundaria entre los que se encuentran las reformas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) que crea una nueva sección encargada de juzgar y sancionar por faltas graves, tanto a servidores públicos como a particulares. De la misma forma el SNA contempla que estas nuevas competencias deben replicarse a nivel estatal. Debido a esto, ahora los tribunales contenciosos juegan un papel esencial en el efectivo dismantelamiento de las redes de corrupción. Por ello resulta indispensable que los magistrados, que integren tanto al tribunal federal como a los locales, cuenten no sólo con la experiencia y profesionalismo necesarios sino que sean elegidos mediante

procedimientos que garanticen su probidad e independencia de las autoridades a quienes en el futuro próximo juzgarán.

Una vez reformada la Constitución y emitidas las leyes quedaba por delante uno de los pilares sobre los que descansa la puesta en marcha del SNA y la implementación de la política anticorrupción: los nombramientos de los funcionarios encargados de implementar el sistema. Estos nombramientos iniciaron con la conformación del Comité de Participación Ciudadana. Este nombramiento fue ejemplo de un ejercicio importante de procedimientos abiertos y transparentes con perfiles claros, procesos públicos con la participación de expertos y de la sociedad civil.

A pesar de haberse sentado este importante precedente, los siguientes nombramientos del SNA han retomado añejas prácticas de opacidad que ponen en riesgo la viabilidad y eficacia del combate a la corrupción, pues no permiten que los ciudadanos consideren a los nombrados como autoridades independientes y dignas de confianza. Tal es el caso de lo ocurrido con el intento de nombramiento del fiscal especializado en combate

a la corrupción que ha contado con amplias críticas y la total desaprobación por parte de la sociedad civil.¹⁹

Igual desatino ocurrió el pasado 25 de abril cuando el Presidente de la República envió al Senado la propuesta de nombramiento de 18 magistrados correspondientes a la nueva sección del TFJA que se encargará de revisar los procedimientos de sanción de las faltas administrativas leves y juzgar y sancionar las faltas graves. No se trata de un nombramiento más de juzgadores. Como se mencionó anteriormente, estos juzgadores constituyen una pieza clave en el eficaz combate a la corrupción. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en el estado moderno la impartición de justicia respecto de la actuación de las autoridades está ligada al respeto a la legalidad y es parte fundamental de la función de impartir justicia. Cuando existe certeza sobre la aplicación del derecho hay confianza en el funcionamiento de las instituciones. Ello resulta en garantía a la ciudadanía para acudir a los tribunales y obtener remedios efectivos en contra de abusos en el ejercicio del poder.²⁰

¹⁹ <http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-otra-corte/2017/04/03/sin-fiscal-anticorrupcion/>; http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/19/mexico/1492622772_187247.html;

²⁰ Libro Blanco de la reforma Judicial Diagnóstico de la Justicia en México, SCJN http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/59032/59032_1.pdf

El tribunal que estos magistrados integrarán tampoco se trata de cualquier tribunal. Formarán parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, un tribunal que por décadas se ha dedicado a exigir de las autoridades la debida fundamentación y motivación de sus actos y a revisar los procesos sancionatorios administrativos de modo que garantizando el debido proceso resulten en medios eficaces de combatir los abusos de la autoridad. Llama entonces la atención que la propuesta del Ejecutivo se limite a la mera enunciación de la reseña curricular de estos 18 candidatos. Es cierto que en estricto sentido ello no resulta contrario a las facultades del Presidente de la República pues, de acuerdo con los artículos 27, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los magistrados que integren el Tribunal Federal de Justicia Administrativa serán propuestos por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado. Sin embargo, el hecho de que esta facultad se otorgue sin mayores requisitos respecto a la apertura en la consideración de candidatos, la definición clara del perfil necesario o la comprobación efectiva de las capacidades, integridad ética y experiencia de los nombrados no la exime de ejercerse respetando las garantías mínimas de cualquier acto de autoridad como lo son la debida fundamentación, motivación y transparencia.

En otras palabras, la propuesta no puede ser caprichosa o arbitraria. Estos requisitos no sólo garantizan derechos a los ciudadanos respecto de la independencia de sus juzgadores, sino también a los propios candidatos. Una propuesta sin motivación deja a los candidatos en un estado de indefensión respecto del proceso de evaluación utilizado para seleccionarlos, deslegitima de entrada a los candidatos y genera desconfianza respecto del desempeño de quienes resulten nombrados. Esto, en última instancia, saboteará la labor de combate la corrupción que les corresponde.

El incidente se torna especialmente delicado si tomamos en cuenta que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la encuesta sobre percepción de corrupción de las autoridades, cerca del 69% de los encuestados estima que entre jueces y magistrados la corrupción es muy frecuente o frecuente.²¹ De este modo, resulta indispensable que los nuevos magistrados que estarán encargados de resolver sobre faltas administrativas sean nombrados mediante

²¹ INEGI, ENCIG 2015. Consultado en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/tabulados/IV_corrupcion_encig2015_est.xls el 12/05/2017.

procedimientos que garanticen su probidad y honradez y permitan a la ciudadanía confiar en que juzgarán con estricto apego al derecho sin responder a intereses particulares y con independencia del Poder Ejecutivo. Para ello, la facultad de proponer candidatos para puestos jurisdiccionales debe ejercerse con el mayor respeto posible a las garantías establecidas por la Constitución. El nombramiento debe ser fundado y motivado, transparente y no debe ser discriminatorio. Los ciudadanos esperamos que las propuestas sean resultado de un proceso deliberativo a través del cual se haya seleccionado de un conjunto de individuos al mejor candidato en términos de capacidades profesionales y éticas. Esperamos también que la selección se haga a partir de la definición de perfiles claros que atiendan a las competencias que ejercerá el funcionario y que las razones que se tuvieron para seleccionarlos nos sean explicadas públicamente de modo que podamos confiar en que los designados decidirán con independencia de intereses personales o relaciones con otros funcionarios. Desgraciadamente el actual procedimiento de elección de candidatos a magistrados del TFJA se aleja de estos parámetros y de las normas internacionales, buenas prácticas regionales y nacionales en materia de nombramientos.

En este contexto, resulta interesante revisar algunas de las reglas internacionales en

materia de nombramiento de jueces. Como punto de partida hay que tomar en cuenta el principio 10 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia del Poder Judicial dispone que *“Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos jurisdiccionales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio”*.

Por su parte, el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana (2001) establece que los procedimientos de nombramiento de juzgadores deben garantizar la igualdad de los candidatos y la transparencia del proceso. Estos parámetros ilustran lo deficiente de la normatividad en la materia en el orden jurídico mexicano.

En nuestro país, no existen ejemplos de regulación del nombramiento de jueces que vayan más allá de la enunciación de nombres y reseñas. Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto de las ratificaciones de magistrados a nivel local señalando que no sólo es debida esta obligación de fundar y motivar sino que se requiere de un estándar de mayor exigencia: una motivación reforzada por tratarse de un acto de trascendencia institucional y jurídica.²² La [tesis](#) en comento, interpretando el artículo 116, fracción III de la Constitución que establece las bases de independencia y nombramiento de los magistrados, obliga a que la propuesta de ratificación de magistrados contenga elementos relacionados con su desempeño, en donde debe examinarse si fue o no apegado a los principios de eficiencia, probidad, honorabilidad, honestidad invulnerable, buena fama, ética probada y profesionalismo, lo cual debe probarse con elementos objetivos. Si esto se exige para la ratificación de magistrados locales que ya fueron seleccionados previamente, a mayor razón debería exigirse para aquellos magis-

trados cuya encomienda es la de combatir, juzgar y sancionar la responsabilidad administrativa y que apenas serán nombrados.

Otra buena experiencia en México que vale la pena tomar en cuenta es el proceso que se llevó a cabo en los últimos nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este caso el Senado de la República publicó unos [lineamientos](#) estableciendo las reglas, publicidad y reconocimiento de la participación de la sociedad civil en la elección de un ministro de la Corte.

Contrario a estas buenas prácticas nacionales, el procedimiento de nombramiento de los magistrados del TFJA no cuenta hasta el momento con un procedimiento público que explique el perfil necesario, el universo de personas de entre quienes se seleccionaron los candidatos propuestos, ni el procedimiento mediante el cual el Senado procederá al análisis de la propuesta. Sin embargo, la participación de la sociedad civil y la publicidad que se dio a la experiencia de los candidatos sí constituye una buena práctica que valdría la pena institucionalizar.

Es menester reconocer que quizás el escrutinio y exigencia de una motivación reforzada en este tipo de nombramientos resulte novedoso en México pues una gran cantidad de magistrados de los tribunales contenciosos

²² Amparo en revisión 753/2015. Patricia Campos González y otros. 2 de junio de 2016. Unanimidad de votos, con voto aclaratorio del Magistrado Jorge Humberto Benítez Pimienta. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretaria: Ana Catalina Álvarez Maldonado.

han sido nombrados con un procedimiento obscuro y sin motivación alguna por parte del Ejecutivo respecto de su selección. Sin embargo, la enorme desconfianza en las autoridades que experimenta el país, así como la percepción de la ciudadanía de la corrupción como uno de los principales problemas que debemos enfrentar hoy exigen un cambio de paradigma. Así, las prácticas transparentes y objetivas para el nombramiento de funcionarios dentro del SNA se torna indispensable.

Al efecto existen ya en otros sistemas jurídicos desde hace tiempo buenas prácticas de las que podemos abreviar para México. Por ejemplo, con una legislación muy similar a la mexicana, Argentina, cuyo sistema jurídico establece también que el Presidente nombra a los candidatos a jueces y el Senado aprueba el nombramiento, cuenta con buenas prácticas respecto a la nominación de candidatos. El propio Poder Ejecutivo a través del [Decreto 222/2003](#) estableció un procedimiento claro y transparente a través del cual explicitó el procedimiento mediante el cual selecciona a los candidatos a nominar. Este decreto señala que deberá considerarse la composición general del órgano que se pretende afectar para permitir cumplir con la equidad de género, especialidad y procedencia regional. El decreto también obliga al Ejecutivo a hacer público el nombre y los antecedentes curriculares de las personas que se encuentren

en consideración. Los candidatos deberán presentar declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés. Por su parte, los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán manifestar sus inquietudes respecto de las candidaturas. El proceso también incluye la posibilidad de consultar a organizaciones relevantes y a solicitar a la autoridad pruebas de cumplimiento de obligaciones fiscales. El Presidente entonces decide sobre la conveniencia o no de presentar al respectivo nominado, y en el caso de una decisión positiva, el expediente del nominado es enviado al Senado.

Otro ejemplo de un país en el que el Ejecutivo goza de una facultad amplia de nombramiento de jueces y el Senado aprueba los nombramientos es los Estados Unidos de América. Aquí, es el Senado el que ha desarrollado procedimientos detallados para evaluar a los candidatos. El Senado hace públicas todas sus audiencias por televisión. Dentro de la revisión que realiza el Senado se encuentran cuestionarios que recaban información sobre experiencia, patrimonio y material académico de los candidatos. Asimismo, el senador que preside la Comisión de Justicia invita a la Asociación de Abogados (ABA, por su sigla en inglés) a evaluar las calificaciones profesionales del candidato. Al

formular su recomendación, la ABA revisa la historia personal del candidato, así como las opiniones judiciales publicadas, declaraciones escritas y otros escritos. La ABA utiliza grupos de profesores de derecho y otros que se especializan en la Corte Suprema para que revisen los materiales. La Comisión lleva a cabo extensas entrevistas confidenciales con los jueces, abogados y otras personas que están familiarizadas con la experiencia y el carácter del candidato.

Como puede observarse, el hecho de que el Presidente en México cuente con la facultad de nominar candidatos no lo exime de hacerlo con la debida fundamentación y motivación, transparentando su actuar pues se trata de un ejercicio de competencias que debe responder al principio de legalidad. Si bien en el orden jurídico mexicano la facultad de nominar a jueces no parece tener más restricción que un listado de requisitos formales como edad, nacionalidad, profesión, etc. la experiencia argentina donde el titular del Ejecutivo autorregula el procedimiento para que su propuesta esté debidamente razonada y sea transparente resulta una buena práctica de la que debiéramos aprender.

Asimismo, la facultad de aprobación del Senado también puede ejercerse de distintas formas incorporando prácticas de transparencia e inclusión de información y grupos

relevantes para la toma de decisiones. De este modo las autoridades que seleccionan no sólo lo hacen mediante un procedimiento transparente, sino que se allegan de toda la información necesaria para tomar una decisión fundada en derecho y con una motivación reforzada que da legitimidad al nombramiento y permite a los ciudadanos confiar en los funcionarios nombrados.

Es importante reconocer que durante la implementación del SNA el Senado mexicano ha dado muestras de apertura tanto en el desarrollo de la legislación como en algunos nombramientos. Sin embargo, en el nombramiento de magistrados del TFJA encargados de juzgar y sancionar las faltas administrativas resulta indispensable la apertura, transparencia y fundamentación de las designaciones de modo que se garantice la independencia de los magistrados, pues sólo así la ciudadanía podrá confiar en ellos.

Así, más allá de las razones que hubiese tenido el titular del Ejecutivo de México para proponer a los 18 candidatos, el evento pone de relieve la importancia de establecer de forma permanente procedimientos claros, transparentes e independientes para la designación de juzgadores tanto federales como locales. No basta con artículos constitucionales vagos que se limiten a señalar una cierta edad, nacionalidad y profesión. La importancia tanto del Sistema Nacional Anticorrupción como de la independencia judicial exige que se generen reglas que no dejen al arbitrio de la buena voluntad de los gobernantes el nombramiento de jueces. A nivel federal tanto el Presidente de la República como el Senado están ante la oportunidad de transparentar sus razones y procedimientos atendiendo tanto a las normas internacionales y las prác-

ticas comparadas aquí enunciadas como a los precedentes emitidos por el Poder Judicial de la Federación respecto de la necesidad de una motivación reforzada en el ejercicio de estas competencias.

El tema toma mayor trascendencia si se considera que estos nombramientos deberán replicarse en todas las entidades federativas. Dado el contexto actual y las críticas expresadas respecto al nombramiento de magistrados a nivel federal la debida regulación de estos nombramientos ofrece una oportunidad para los congresos locales de emitir normas que logren el adecuado escrutinio de los candidatos y la transparencia y apertura del procedimiento de modo que se garantice la independencia de los juzgadores nombrados.

México pasa por momentos difíciles donde existe una gran desconfianza de la ciudadanía hacia sus gobiernos. Ojalá nuestros legisladores aprovechen esta oportunidad para dotar a los tribunales administrativos de juzgadores independientes que logren iniciar el combate a las redes de corrupción que tanto nos han lastimado.

CORRUPCIÓN EN COLOMBIA: UNA HISTORIA DE VICTIMIZACIÓN HUMANA MASIVA

Eduardo Salcedo-Albarán

DIRECTOR DE FUNDACIÓN VORTEX Y EL OBSERVATORIO GLOBAL DE
REDES DE CRIMEN²³

El 16 de Octubre de 2000, aproximadamente 40 hombres masacraron a 16 campesinos con cuchillos y garrotes, en el municipio de Macayepos, Departamento de Bolívar, Colombia. Diez años más tarde, el Congresista Álvaro “El Gordo García” sería condenado por la Corte Suprema de Justicia de Colombia, a 40 años de cárcel por su colaboración a la ejecución de esta masacre, la cual, fue sólo otra de las más de 200 registradas durante el año 2000 en Colombia, parte de una estrategia para despojar masivamente a campesinos de sus tierras.

Como resultado de estas acciones, según ACNUR, Colombia ha aparecido varias veces durante la última década como el segundo país con la mayor cantidad de desplazados internos por guerra y violencia, en 2016, segundo a Siria.

En principio, se piensa que la corrupción administrativa tiene poca o casi nula relación con las masacres o los desplazamientos masivos registrados durante las últimas dos décadas en Colombia, o durante la última década en México. Sin embargo, este es precisamente un grave error conceptual al momento de analizar y enfrentar la corrupción. La idea de que la corrupción es un fenómeno con pocos efectos sobre la vida humana, y que puede siempre enfrentarse con mejores prácticas administrativas, no sólo es ingenua sino peligrosa.

²³ www.scivortex.org y www.criminalnetworks.org - esa@scivortex.org

Corrupción y victimización masiva

A finales de los 90s, en amplias regiones de Colombia operaban grupos paramilitares supuestamente conformados para propósitos de autodefensa frente a las acciones violentas de la guerrilla, principalmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Por aquella época, y a comienzos del presente siglo, Colombia registraba la mayor cantidad de secuestros del mundo, y eran frecuentes las incursiones armadas de la guerrilla a poblaciones. Entonces, como aparente respuesta a la violencia causada por las FARC, en 1997, se estableció el comando unificado de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), que agrupó a la mayoría de expresiones paramilitares del país. Como ya era costumbre en Colombia, durante el cambio de siglo la violencia se respondía con violencia, lo cual ha conducido a innovadoras perversiones sociales.

Así, las AUC iniciaron un plan para controlar territorio en varias regiones de Colombia, principalmente, (i) mediante violencia masiva y sistemática en forma de masacres y desplazamiento forzado, y (ii) mediante poder político con apoyo a candidaturas de alcaldes, gobernadores y legisladores municipales, así como acuerdos con funcionarios públicos en todas las ramas y niveles de la administración pública. Dicho apoyo político no sólo consistió en el



A finales del siglo pasado, los grupos paramilitares emergieron en aparente respuesta a la violencia de la guerrilla de las FARC; como ya era costumbre en Colombia, la violencia se respondía con violencia, lo cual ha conducido a innovadoras perversiones sociales.

pago de sobornos, como hubiese sucedido en un escenario tradicional de corrupción, sino que principalmente incluyó acuerdos políticos -algunas veces escritos- de mutuo beneficio, en los que no mediaron pagos de dinero.

Estas sofisticadas formas de corrupción --que sólo se entendieron años más tarde al descubrirse los acuerdos firmados entre comandantes de las AUC y candidatos-- seguramente habrían escapado a los controles tradicionales de la corrupción. Es decir, ni los tipos penales vigentes ni los mecanismos tradicionales de control en la administración pública habrían sido suficientes para confrontar aquellos acuerdos en los que no se pagaron sobornos.

La reconfiguración cooptada de las reglas de juego

El poder de facto que alcanzaron las AUC en la mayoría de regiones de Colombia les permitió aspirar a un objetivo que ya otros actores ilegales habían contemplado sin éxito: reconfigurar estructuralmente las instituciones.

Por ejemplo, en 1983 Pablo Escobar fue elegido suplente a un escaño de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, como parte de su estrategia para evitar la aprobación de la extradición de colombianos a Estados Unidos. “Preferimos una tumba en Colombia, a una cárcel en Estados Unidos”, manifestaban constantemente los líderes del Cartel de Medellín, y para lograr este objetivo, Pablo Escobar quiso operar directamente en la institución encargada de definir la arquitectura legal del Estado: El Congreso de la República. No obstante, esta decisión aumentó drásticamente su exposición ante los medios de comunicación y sectores políticos que lo rechazaron, como la fracción partidista que lideraba Luis Carlos Galán. La estrategia de Escobar, como es bien sabido, se tradujo en una confrontación directa a las fuerzas de seguridad del Estado colombiano, y en su muerte, en 1993.

Expresidente de Colombia, Ernesto Samper, a quien Estados Unidos le suspendió la visa en 1996 por su escaso compromiso en la lucha antinarcotráfico.

Tras la muerte de Escobar, el cartel de Cali ocupó el protagonismo del narcotráfico doméstico e internacional. Bajo el liderazgo de los hermanos Rodríguez Orejuela, el Cartel de Cali también quiso manipular una de las instituciones más relevantes del Estado: La Presidencia de la República. Así, con un aporte millonario a la campaña del entonces candidato, Ernesto Samper, el Cartel de Cali intentó comprar los favores de quien fuera el presidente de Colombia entre 1994 y 1998.

A pesar de su poder, el Presidente de la República está sujeto a múltiples controles domésticos e internacionales. Por ejemplo, Estados Unidos suspendió en 1996 la visa al presidente Samper, por su escaso compromiso en la lucha contra el narcotráfico. Así, los millonarios aportes que el Cartel de Cali hizo a la campaña presidencial fueron insuficientes para evitar la captura y extradición de sus líderes a Estados Unidos.



Tras la captura y extradición de los líderes del Cartel de Cali, la siguiente generación de narcotraficantes colombianos, conocidos como el Cartel del Norte del Valle, tuvo una estrecha simbiosis con grupos paramilitares. Como resultado, los emergentes grupos narco-paramilitares ya no intentaron manipular las instituciones del Estado mediante su participación directa en política ni mediante sobornos millonarios al presidente. Por el contrario, iniciaron una estrategia de consolidación de poder territorial, de abajo hacia arriba, apoyando líderes políticos locales, candidaturas a cargos de elección popular en el nivel regional, y poniendo en marcha una intensa maquinaria de violencia. De esta manera, para finales de los 90s y comienzos del presente siglo, las más peligrosas formas de corrupción en Colombia no consistían únicamente en sobornos o fallas en procesos de contratación, sino en violencia extrema y cooptación entre agentes públicos, privados, y abiertamente criminales.

Con más de 200 masacres ejecutadas durante el año 2000, y aproximadamente 6 millones de desplazados internos durante la primera década del siglo, Colombia es actualmente uno de los mejores -y más perversos- ejemplos de que la corrupción tiene efectos directos sobre la vida.

Enfrentando la complejidad de la corrupción

La corrupción es usualmente entendida como un problema social en el que agentes privados compran favores de funcionarios públicos. Así, la corrupción comúnmente se define como el abuso del poder público para el favorecimiento particular. En este escenario tradicional, el soborno -de baja, mediana o gran escala- es el principal mecanismo de intermediación entre lo público y lo privado. Esta práctica es tan común, que la mayoría de países en Occidente tipifica varias formas de cohecho.

No obstante, en países con intensa actividad criminal, de narcotraficantes, delincuencia común, guerrilleros, o paramilitares, los intentos por infiltrar y manipular las instituciones del Estado usualmente incluyen también mecanismos más sofisticados que el soborno. Cuando en un Estado -local, departamental o nacional- se establecen acuerdos para cooptar y reconfigurar instituciones, el soborno y su correspondiente enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos es sólo una de las múltiples expresiones de la corrupción. En estos casos, el escenario de “plata o plomo” es superado por situaciones en que agentes privados, legales e ilegales, y agentes públicos compran y venden sus capacidades institucionales.

En escenarios de infiltración, cooptación y manipulación masiva de las instituciones, la mayoría de conceptos, metodologías de investigación y tipificaciones penales de la corrupción son insuficientes. En este caso, entender las interacciones entre los agentes participantes en el mercado de capacidades institucionales, y las características estructurales de las redes ilícitas, requieren conceptos, métodos de investigación y jurisprudencia que usualmente no tienen los investigadores, fiscales, jueces. Enfrentar estas situaciones, por lo tanto, requiere extender los límites conceptuales y metodológicos de la investigación, el juzgamiento y la sanción de la corrupción.

En Colombia, por ejemplo, enfrentar la cooptación masiva entre funcionarios públicos, líderes políticos, empresarios y narco-paramilitares, requirió que la Corte Suprema de Justicia adoptara la investigación, juzgamiento y sanción a funcionarios públicos de altos cargos. En su momento, las restricciones legislativas y burocráticas, así como la cooptación criminal misma, hacía casi imposible que la Fiscalía General de la Nación investigara y sancionara al casi 40% del Congreso de la República que en la legislatura 2002 - 2006 estableció y firmó acuerdos con las AUC para “refundar la patria” Colombiana, como quedó plasmado en el pacto confidencial firmado en Santafé de Ralito el 23 de Julio de 2001.

Los códigos penales y los sistemas de justicia están usualmente mal preparados para enfrentar escenarios de cooptación masiva y sofisticada como el observado en Colombia, en los que, por ejemplo, no hay sobornos. Por este motivo, la Corte Suprema de Justicia expandió la jurisprudencia con la figura del “Concierto para delinquir agravado”, resaltando así una mayor gravedad cuando el concierto conduce a la comisión de delitos de lesa humanidad. Sólo gracias a esta tarea histórica adoptada por la Corte fue posible, por ejemplo, que congresistas recibieran penas de hasta 40 años por su apoyo a la ejecución de masacres.

Adicionalmente, entender las complejas maquinarias de violencia y corrupción en Colombia, ha requerido métodos de investigación y argumentación jurídica innovadores, que incluyen protocolos y herramientas tecnológicas para organizar, sistematizar y visualizar extensos volúmenes de información, acompañados de argumentación jurídica que incluye conceptos como “sistemas criminales”, “redes criminales” o “máximos responsables”. Sin estos conceptos, el apoyo de líderes políticos, empresarios o funcionarios públicos a esas empresas criminales, podría interpretarse como causalmente irrelevantes en las acciones de los agentes narco-paramilitares, y sus acciones habrían quedado impunes.



En el caso del detenido exgobernador de Veracruz, Javier Duarte, los medios de comunicación informaron, en su momento, sobre la colaboración masiva con sectores abiertamente criminales, sin que ello se tradujera en sanciones penales ejemplares como, por ejemplo, sí sucedió en Colombia con la acción de la Corte Suprema de Justicia. Foto de AP/ Moises Castillo.

Aunque en México no hay evidencia judicial -aunque sí información periodística- que sustente la existencia de acuerdos masivos de cooptación entre agentes criminales, funcionarios públicos de alto nivel y agentes privados, la intensa y barbárica violencia, la impunidad con que operan múltiples redes criminales a lo largo del país, y la grave -y aún desconocida- magnitud de los desplazamientos y las desapariciones forzadas, permiten suponer la existencia de estos escenarios. En el caso del detenido exgobernador de Veracruz, Javier Duarte, por ejemplo, los medios de comunicación informaron, en su

momento, acerca de la colaboración masiva con sectores abiertamente criminales, sin que ello se tradujera aún en sanciones penales ejemplares como, por ejemplo, sí sucedió en Colombia gracias a la acción de la Corte Suprema de Justicia.

Frente a estos escenarios, es urgente contar en México con mecanismos que permitan identificar y enfrentar acuerdos de colusión entre funcionarios públicos, agentes criminales y agentes privados, más allá de medidas anticorrupción tradicionales, como leyes de transparencia u obligatoriedad en la declaración de rentas de funcionarios públicos.

Confrontar efectivamente la corrupción requiere reconocer que el soborno no es el único mecanismo de articulación, y que la pérdida del presupuesto público no es su único efecto. De hecho, en contextos institucionales débiles como el de Colombia y México, caracterizados también por una intensa actividad criminal, la corrupción rápidamente se traduce en desaparición forzada, desplazamiento forzado y otras formas de victimización humana masiva. Sólo cuando aquellos actores con capacidad para iniciar las transformaciones sociales y políticas que México necesita, reconozcan esta realidad, se privilegiará la construcción social de instituciones, sobre las ganancias económicas y políticas de corto plazo.

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN GUATEMALA LA SINERGIA ENTRE CICIG Y CIUDADANÍA

Edgar Gutiérrez²⁴

EXCANCILLER DE GUATEMALA (2002-2004)

Entre abril y septiembre de 2015 se abrió una coyuntura inédita en Guatemala asociada directamente a la lucha contra la corrupción, una verdadera pandemia en este país. La acción e independencia de una misión de fiscales internacionales patrocinados desde 2007 por las Naciones Unidas y financiada por países cooperantes, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), junto con el Ministerio Público guatemalteco (MP) desvelaron una serie de estructuras de corrupción y crimen en las aduanas, el seguro social, el sistema de compras de medicinas y tráfico de influencias y asociaciones ilícitas en el Congreso de la República, así como inversionistas privados nacionales y extranjeros, más financiamiento político ilegal y blanqueo de dinero que comprometieron a personajes centrales de la vida política.



La revelación de una compleja estructura de corrupción en 2015 arrastró a todo el sistema político de Guatemala y activó un resorte psicológico de movilización social en las calles y plazas de las principales ciudades del país, que se mantuvo durante 20 semanas consecutivas.

²⁴ Diseñó el modelo CICIG que finalmente se adoptó en 2007 con las Naciones Unidas. En la actualidad es investigador de la Universidad de San Carlos de Guatemala y asesora a gobiernos y empresas de Latinoamérica en materia de lucha contra la corrupción.

Las acusaciones arrastraron a todo el sistema político y activaron un resorte psicológico de movilización social en las calles y plazas de las principales ciudades del país, que se mantuvo durante 20 semanas consecutivas hasta dar cuenta del gobierno del general retirado Otto Pérez Molina y de su vicepresidenta Roxana Baldetti. A raíz de esos acontecimientos todo y nada ha cambiado en Guatemala. La mirada y la autoestima de la población son diferentes, pues la ciudadanía ha probado efectivamente que puede modificar el curso de la historia con su participación y de manera pacífica, mediante los recursos de la democracia; sin embargo, el sistema y sus actores siguen básicamente intactos, renuentes a las reformas.

El 30% del presupuesto público es discrecional y cerca del 10% de ese gasto es corrupción pura, mientras los canales de transparencia, auditoría social, libre competencia del mercado y en general de justicia social siguen bloqueados. Cada una de las instituciones públicas muestra rezagos en su arquitectura y funcionamiento, pero a la vez una agenda abierta por desarrollar, que ofrece una oportunidad, aunque no sea fácil. Los actores claramente están divididos, no tanto en intenciones, pues todos aspiran a una sociedad libre, desarrollada y en paz: difieren sobre el aporte que cada cual debe poner sobre la mesa para alcanzarlo esos objetivos. El cortoplacismo sigue atrapando a

los actores clave de la sociedad, incluso a los mejor organizados y sofisticados, aunque se distinguen algunos con visión más estratégica y aspiraciones reformistas y de modernidad para el conjunto de la sociedad.

El peso estructural de la corrupción

La corrupción se ha organizado en Guatemala a través de redes integradas por funcionarios en instituciones públicas que cuentan con socios particulares con el objetivo de granjearse utilidades ilícitas con los negocios del Estado. Son ya una suerte de instituciones informales que están vigentes desde hace por lo menos 200 años. Su pervivencia, multiplicación y crecientes grados de complejidad y sofisticación son indicadores claros de su éxito y funcionalidad dentro del sistema para los fines que persiguen; es más, dan cuenta de su inmensa capacidad de adaptación a los cambios de época y de paradigmas de Estado.

A partir de que estas redes de corrupción que han representado el rápido ascenso de algunos grupos económicos, a los que el *statu quo* identifica como amenaza y les propina golpes de mano (Red Moreno de contrabando, 1996), es que obtienen acta de nacimiento judicial. O bien cuando las redes de corrupción son también redes criminales, es que la opinión pública y la comunidad

internacional empujan al sistema de justicia penal a darles algún tratamiento (caso Gerardi en 1998; Ordóñez Porta en 1999) o bien las exhiben a través de extradiciones y procesos penales (Caso Lloort 2008; Marjorie Chacón, 2014).

Los campos en que se mueven las redes de corrupción son diversos. Gran parte de la matriz de la corrupción se identifica como cobro de facturas por financiamiento de campañas electorales. Se realiza típicamente mediante un sistema de gasto paralelo que incluye fideicomisos y contratos de administración con entidades internacionales y ONG o bien asignación de obras físicas, conocidas como listado geográfico de obras sobre las que tienen injerencia directa los diputados al Congreso de la República (alrededor de 13 millardos de quetzales anuales, equivalentes a aproximadamente 33 billones de pesos mexicanos). El último tiempo esa matriz se ha potenciado con la proliferación del crimen, el

blanqueo de dinero y la venta de protección a cárteles del narcotráfico.

De redes de corrupción a redes criminales

Los negocios del Estado han sido centrales en la configuración del mercado local y de los grupos de poder. Las normas y la selección de estímulos (políticas de fomento), así como la asignación de fondos secretos o discrecionales, han estado respaldadas por la necesidad de orientar ciertas pautas del desarrollo y de legitimar los símbolos del poder político, incluyendo dar respuestas eficaces ante las amenazas a la seguridad nacional.

En las últimas dos décadas, sin embargo, esos paradigmas perdieron fuerza. La demanda creciente de liberalización de los mercados y la abstinencia del Estado en decisiones atinentes al mercado, así como, simultá-



Gran parte de la matriz de la corrupción se realiza típicamente mediante un sistema de gasto paralelo que incluye, por ejemplo, la asignación de obras físicas, conocidas como listado geográfico de obras sobre las que tienen injerencia directa los diputados al Congreso de la República.

neamente, la clausura del conflicto armado interno y la ausencia temporal de hipótesis de conflictos fronterizos, limitaron el viejo patrón de relaciones público/privadas. Pero el rezago pronunciado de la reforma institucional y las formas discrecionales de privatización, dejaron vulnerable al Estado. Adicionalmente ocurrió una emergencia del crimen organizado transnacional movilizándolo enormes masas de dinero que encontró, en una atmósfera de extendidas prácticas corruptas, débiles instituciones y antiguas estructuras de seguridad e inteligencia transgresoras, no reconvertidas ni desmanteladas, un caldo de cultivo idóneo para su implantación y florecimiento.

Así, la amenaza principal que enfrenta Guatemala es la potenciación de la corrupción a través de prácticas criminales violentas. La atracción de las viejas redes de corrupción hacia las redes criminales, con vínculos internacionales, tiende a ocurrir por la necesidad mutua de ganar la complicidad y/o protección de autoridades políticas o de estructuras de seguridad, e incluso alianzas con ciertas elites económicas, para llevar a cabo actividades ilícitas sin persecución ni sanciones del Estado. De manera que la frontera entre redes corruptas y redes corruptoras y además

criminales, se hace difusa. Puede hablarse de un tipo de redes corruptas – criminales.

Mecanismos de corrupción

La corrupción y falta de transparencia en Guatemala son un dato estructural que durante el periodo democrático se ha colocado de manera destacada en la agenda pública. Tanto para los organismos internacionales como para las poblaciones locales, la corrupción tiene una asociación muy estrecha con el éxito económico de los países y la eficacia de las políticas de cohesión social, por tanto, con la gobernabilidad democrática. Ahora se habla de costos económicos y sociales de la corrupción y del incremento de los riesgos de seguridad a causa de la opacidad y vulnerabilidad de las instituciones.²⁵ La calificación de desempeño político, en consecuencia, la suerte de los gobiernos, partidos, líderes y altos funcionarios pasa hoy día de manera creciente por la voluntad de implantar controles administrativos, reforzar la fiscalización, auditoría social y el ejercicio de la rendición de cuentas. Sin embargo la exposición del problema abrió una verdadera crisis debido al rezago de la reforma institucional.

²⁵ Los costos económicos de la corrupción están en torno al 10% del PIB (CIEN, 2006; ICEFI, 2015). Por otro lado, la emergencia mundial de lucha contra el terrorismo y el combate al narcotráfico ha estimulado el despliegue de un esfuerzo global orientado a ejercer controles y detectar las fuentes de inserción de la economía criminal en las economías de mercado. Eso ha llevado a incrementar la cooperación entre los países para detectar lavado de dinero, recuperar bienes e inversiones en terceros países producto de operaciones corruptas y facilitar extradiciones. Es en ese marco que se exhiben las falencias y porosidad de las instituciones públicas responsables de la persecución y sanción de los delitos, y la baja eficacia de los sistemas de prevención y control.

La legislación nacional establece varias modalidades de adquisición de bienes y servicios y la contratación de obras. Éstas incluyen cotizaciones, licitaciones o sistema abierto de compras, según el monto del negocio o el volumen de los bienes requeridos. Las normas también identifican las excepcionalidades en casos de emergencias (por desastres naturales o aplicación de la ley de orden público) o de seguridad nacional (compra de armas, operaciones de inteligencia, inversiones en zonas fronterizas etcétera). Aun cuando el diseño normativo persigue que el Estado compre en el mercado a precios y calidades competitivas, ordinariamente ocurre una negociación ilegal anticipada mediante la cual la empresa es favorecida a cambio del pago de una comisión. Para esos efectos, las juntas calificadoras incluyen ciertos requisitos en las bases de compras que solo esa empresa puede cumplir o tiene ventaja sobre las demás.

El sobrecosto en las compras de bienes a través de comisiones o sobornos a los altos funcionarios, es de alrededor del 30% sobre el valor de la adquisición. En la contratación de obras –construcción de edificios o infraestructura vial- ha llegado al 40% (Acción Ciudadana/DESC, 2006). Es frecuente que en las compras exista conflicto de intereses, sea porque el alto funcionario ha formado parte del circuito del mercado como ejecutivo o empresario, o

porque familiares suyos lo son en el momento en que ocurren las transacciones. Eso es difícil de detectar por el empleo de testaferros y para fines de elusión fiscal la contabilidad resulta críptica.²⁶ En mercados poco profundos y no competitivos, es común que los negocios beneficien a grupos reducidos de empresarios y el sobrecosto global para el Estado sea de alrededor del 30%.²⁷ Como se verá más adelante, los problemas más frecuentes ocurren en la compra de alimentos para cárceles y de medicamentos para centros hospitalarios.

²⁶ Para efectos fiscales las empresas suelen montar contabilidades paralelas que hacen difícil detectar la distribución real de las rentas. Es común que en los rubros de las operaciones comerciales se incluya todo tipo de gasto personal o familiar del accionista: desde la compra del auto, las colegiaturas y las cuentas de supermercado, hasta las vacaciones en el extranjero, adquisición de obras de arte, jets, yates y residencias de descanso privadas.

²⁷ En el campo de la construcción, la estimación de los propios agremiados es que los negocios con el Estado benefician a apenas el 10% de las empresas, no las más competitivas sino las que tienen “mejores conexiones políticas”. La estimación del sobre costo se hace a partir de sondeos: se comparan los precios de referencia que publican los gobiernos para compras por contrato abierto (precios de mayorista) con los precios que ofrecen las cadenas de tiendas a los minoristas. Las comparaciones fueron hechas en cinco ciudades de Guatemala a partir de un listado de quince productos que se emplean ordinariamente en las oficinas de gobierno (papelería, instrumentos de limpieza, medicamentos y alimentos).

El rezago general de las reformas de la administración pública ha burocratizado excesivamente la ejecución de programas, especialmente de carácter social, volviéndolos lentos e ineficientes. Cuando Guatemala, a principios de la década de 1990, fue sometida a un severo ajuste de sus finanzas públicas para garantizar el pago de la deuda externa y a la vez controlar las presiones inflacionarias, hubo necesidad de impulsar programas de emergencia de alivio de la pobreza que tuviesen un impacto compensador de corto plazo. El Banco Mundial contribuyó a diseñar y financiar los fondos sociales como instrumentos de intervención rápida, focalizada y temporal en las regiones más deprimidas. Para garantizar su eficacia se promovió la selección de personal calificado con remuneraciones muy por encima de la burocracia tradicional, bajo un diseño organizacional ágil y gerencial. Los fondos sociales operaron sus programas en consulta con las poblaciones beneficiarias, dispusieron rápidamente de los recursos y mediante convenios de administración con organismos internacionales (que ordinariamente financiaban con préstamos y donaciones, en base a contrapartidas nacionales) y ONG realizaban las compras e invertían los recursos. No tuvieron el impacto esperado sobre los niveles de pobreza, pero el modelo resultó exitoso desde otro punto de vista.

Los gobiernos se enamoraron de la idea de contar con instrumentos ágiles que les permitían dar respuestas inmediatas a necesidades urgentes de las comunidades. Sólo el original FIS fue diseñado cuidadosamente, incluyendo mecanismos de auditoría social, y aprobados por el Congreso de la República.²⁸ La tentación de usar la figura para montar redes de clientelismo político que a la vez tuviesen a la mano mecanismos de gasto discrecional, complementado con asistencia internacional, provocó una inflación de fondos sociales en los ministerios de gobierno y dependencias de la Presidencia de la República. En las últimas dos décadas llegaron a crearse doce fondos sociales mediante acuerdos gubernativos²⁹ que ejecutan el 10% del presupuesto de la administración

²⁸ Sin embargo el FIS fue cancelado en 2006, después de varias prórrogas del Congreso y reconvertido por el Gobierno Central en otro fondo social bajo las normas de la siguiente generación de fondos discrecionales.

²⁹ Son un instrumento legal, aunque temporal y de menor jerarquía que los decretos-ley del Congreso, que el Presidente, en Consejo de Ministros, puede crear y volverlo vigente publicándolo en el Diario Oficial. Aunque de menor alcance, también los Ministros de Estado generan su propia normativa —ordinariamente de procedimientos que se desprenden de leyes generales— a través de Acuerdos Ministeriales.

central. Se trata de organismos polifuncionales (construyen escuelas o salones comunales, pavimentan caminos, contratan burocracia local, introducen drenajes o llevan alimentos) con escasa coordinación entre sí y casi ningún control.³⁰ Organismos internacionales administran los recursos y los asignan siguiendo sus propias normas de contrataciones y rendición de cuentas. Las ONG pueden o no tener especialización o capacidades institucionales en el área asignada, y por lo regular tienden a subcontratar empresas.³¹ Lo que ocurre en la práctica es una enajenación de recursos públicos sobre los cuales los órganos contralores del Estado y la propia sociedad pierden capacidad de fiscalización.

Además de los contratos de administración, los gobiernos (central y municipales) han acudido a la creación de fideicomisos, una figura del derecho privado (Código de Comercio, 1970) mediante la cual una junta nombrada y presidida por un funcionario

de alto nivel, como un Ministro o Viceministro (cuentahabiente) crea un programa con destino específico a ejecutarse en un plazo determinado. Deposita los recursos en un banco del sistema, el cual se compromete a administrar los fondos de acuerdo a las condiciones del programa y desembolsa según programación los recursos al beneficiario, que será un ente privado (una asociación, ONG o empresa o empresarios en lo particular, a través de préstamos concesionarios). El banco gana una comisión de manejo y establece una tasa de interés al depósito. En esencia se trata de la creación con fondos públicos, de una cuenta bancaria privada, la cual se puede emplear para contratar empresas, comprar bienes o mantener una planilla de trabajadores. La discrecionalidad es casi absoluta, y los controles *ad hoc*. Los recursos públicos comprometidos en fideicomisos no son desestimables: el 15% del presupuesto nacional, aunque hubo años (1998-99) en que ascendió al 22%.

³⁰ Sus ejecuciones presupuestarias se incluyen dentro de los Ministerios a los que pertenezcan. Además, los convenios de administración con organismos internacionales y ONG los libera del cumplimiento de las leyes de compras y contrataciones.

³¹ Como la obligación de la empresa contratada es con otro ente privado la relación contractual pasa al campo del derecho privado; así, el Estado pierde la preeminencia que le da el derecho público. Han ocurrido casos de incumplimiento de contratos por parte de las empresas o de sobrecostos, sobre el presupuesto inicial, del 70% o más del 100%. Las demandas judiciales permanecen largos periodos en procesos de averiguación, el Estado no puede reclamar embargo de bienes para reposición y las penas de encarcelamiento sobre los representantes legales de las ONG son conmutables por el pago de multas.

Lecciones por aprender

En general en Guatemala las redes de corrupción se constituyen a partir de vínculos sociales informales entre funcionarios y particulares para realizar con discrecionalidad, o escamoteando las normas, negocios con o a través del Estado. Como se ha visto, esto resulta oneroso para el erario público y nocivo al ordenamiento razonable del desarrollo y la profundización de la competencia del mercado (Icefi, 2015). Aunque las formas de asociación entre los integrantes de las redes surgen de acuerdos y tratos informales, ordinariamente necesitan ser formalizados a través de contratos e intermediación con instituciones jurídicas de distinta naturaleza, sean comerciales, de servicios, asesoría o financieras. Según se ha demostrado, existen redes de corrupción en diferentes sectores de la administración pública, pero no todas esas estructuras necesitan capturar o cooptar la institucionalidad pública para garantizar su funcionamiento, permanencia y fortalecimiento.

Las redes de corrupción que requieren la captura y cooptación del Estado afloran fundamentalmente en y mediante tres sistemas públicos: el de financiamiento de la política, el de servicio civil y el de adquisiciones públicas. El sistema de financiamiento de la política, como se ha visto en este informe, es el punto de entrada o inversión, mientras



Iván Velásquez, titular de la CICIG.

que el sistema de servicio civil y el sistema de adquisiciones públicas son los puntos de salida, cobro u obtención de ganancia. En complemento, podrían mencionarse los sistemas paralelos de gasto y administración de los recursos públicos, como las ONG y los fideicomisos; pero en realidad son accesorios en el análisis del funcionamiento de las redes, pues son deformaciones de los sistemas mencionados y/o mecanismos especiales y extraordinarios.

En Guatemala, las leyes que rigen los tres sistemas a pesar de los esfuerzos recientes de reformas siguen siendo laxas, insuficientes y permisivas; por ello muchas veces las redes de corrupción pueden funcionar y generar ganancias sin incurrir en ilegalidades. Sin embargo, como se dijo, cuando lo hacen normalmente buscan la manera de formalizar y legalizar la relación corrupta mediante contratos u otro tipo de mecanismos similares.

En contraste con el lento desarrollo institucional y legal, las redes de corrupción y las redes de corrupción criminales tienen un acceso ilimitado de recursos, gozan de mucha más flexibilidad y capacidad de reorganización. A la intimidación y la violencia se han sumado al repertorio de recursos utilizados por dichas redes desafiando abiertamente al poder legítimo del Estado. Con este desbalance de poder, se puede anunciar el rezago de cualquier estrategia de lucha contra la corrupción, salvo que la estrategia implique una alianza social interna sólida y coaliciones internacionales para intercambio y cooperación, como la CICIG, que ha tenido éxito identificando y procesando determinadas estructuras, pero sin una contraparte del Estado esos logros se desvanecen y revierten.³²

³² Dos ejemplos en 2014 fueron la captura de parte de una organización criminal en Izabal dirigida por Haroldo Mendoza, de la familia Mendoza involucrada desde hace décadas en narcotráfico, que se dedicaba a extorsionar hacendados y poblaciones. “Cuando ocurrió la captura –me dijo el comisionado de la Cicig, Iván Velásquez– la gente de los poblados nos llamaba llorando de la emoción y agradecida; pero tres días después llamaba llorando del miedo: los matones llegaban a las comunidades a amenazar a todo aquel que se atreviese a declarar en un juicio en contra de sus jefes.” Evidentemente hizo falta la presencia del Estado para asegurar la tranquilidad de las poblaciones. Algo semejante ocurrió con la recaptura y aislamiento de Byron Lima, un ex capitán del Ejército condenado por el asesinato del obispo Juan Gerardi en 1998 y que, con la complicidad de las autoridades carcelarias en varios gobiernos, se había hecho dueño y amo de las cárceles, en particular Pavoncito. El aislamiento de Lima daba la oportunidad a las autoridades para recuperar el control de los presidios, pero no ocurrió y, en cambio, fueron otras estructuras criminales las que siguieron gobernando el sistema penitenciario.

La experiencia muestra que el combate eficiente a la corrupción demanda un enfoque integral que tome en cuenta a los actores de éstas redes que operan dentro y fuera del Estado, y que durante décadas han demostrado capacidades suficientes para moldear la gestión pública a sus intereses. El desmantelamiento de las redes de corrupción y las redes de corrupción criminales requiere condiciones previas y la generación de una estrategia que supera cualquier plan gubernamental de cuatro años.

RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN EN LO QUE VA DEL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

Xiomara Peraza

INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO A.C.

De la corrupción y la falta de transparencia no se puede hablar en abstracto. Numerosos hechos evidencian la urgencia de un sistema funcional que abra las puertas a la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Esta radiografía de algunos de los más escandalosos y alarmantes hechos de corrupción en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto muestra que los retos del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción son descomunales.

■ La casa blanca

El primer escándalo de esta lista se conoció en noviembre de 2014 con el reportaje titulado la “Casa blanca de Peña Nieto”, del sitio Aristegui Noticias, que informó de la existencia de una lujosa residencia valuada en 7.5 millones de dólares, propiedad de Angélica Rivera y construida por el Grupo Higa, un contratista de la preferencia de Peña Nieto, cuando fue gobernador del Estado de México y en su periodo presidencial.

Pero no solo la pareja presidencial resultó salpicada en este hecho sino también el



Esta es la imagen que publicó el sitio Aristegui Noticias en la nota que hizo pública la existencia de la llamada “Casa Blanca de Peña Nieto”. Foto tomada de www.aristeguinoticias.com



Juan Armando Hinojosa, dueño del Grupo Higa, llamado por la revista Proceso “el contratista favorito de Peña Nieto”.

entonces Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, que según el diario estadounidense *The Wall Street Journal* también había adquirido una casa del Grupo Higa en unos 532 mil dólares. En ese momento, se subrayó el hecho de que tanto Bancomext como Banobras, dependientes de la Secretaría de Hacienda, habían entregado contratos millonarios a la filial de Higa “Eolo Plus”, durante 2013.

La opacidad con la que se manejaron estos hechos fue tal que la investigación se le encargó a Virgilio Andrade, de la Secretaría de la Función Pública, quien eventualmente descartó la existencia de ningún conflicto de interés.

■ Odebrecht y los sobornos en Pemex

Otro caso que acaparó la atención fue el de la empresa brasileña Odebrecht y Pemex, cuyas investigaciones la PGR mantendrá bajo reserva por cinco años. Según un reporte del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Odebrecht pagó en México sobornos por alrededor de 10.5 millones de dólares a funcionarios para asegurar contratos de obra pública entre 2010 y 2014.

Específicamente, las informaciones periodísticas refieren que se pagaron sobornos por 4.5 millones de dólares de 2010 a 2012 (en el periodo del presidente Felipe Calderón) y 6 millones de dólares más entre 2013 y 2014 (en la actual administración de Enrique Peña Nieto). Los mismos reportes indican que, en ese periodo, Pemex autorizó a Odebrecht contratos para obras en dos refinerías y en el gasoducto Los Ramones, entre otros, por un monto de 1,450 millones de dólares (<http://www.animalpolitico.com/2017/04/pemex-contratos-odebrecht-2/>).



Foto de Bloomberg)

■ Javier Duarte de Ochoa y la debacle de Veracruz

Javier Duarte de Ochoa llevaba como gobernador de Veracruz dos años cuando Peña Nieto asumió la presidencia en 2012 y lo presentó como una de las figuras prometedoras del “nuevo PRI”. En abril pasado, Duarte de Ochoa fue capturado en Guatemala y está siendo procesado por el desvío de más de 3,400 millones de dólares de fondos públicos mediante una red de prestanombres y empresas fantasmas. Entre 2010 y 2016, dicen los reportes periodísticos, “Duarte, el hijo de una panadera, usaba al estado como si



fuera su hacienda”. También se afirma que el enorme desfaldo en la gubernatura de Duarte “muestra que la cultura de castas sigue incrustada en el aparato del Estado mexicano” (<https://www.nytimes.com/es/2017/04/25/javier-duarte-y-la-sonrisa-obscena-de-los-politicos-en-mexico/>).

■ César Duarte Jáquez y el desfaldo de Chihuahua

Otro priísta que Peña Nieto perfiló como uno de los reformistas de su partido a inicios de su mandato es el exgobernador de Chihuahua (2010-2016), contra quien se giró en marzo pasado una orden de aprehensión por el delito de peculado. César Duarte y algunos de sus colaboradores son acusados de un desfaldo que llega a los 6 mil millones de pesos.

La red de corrupción que tejió Duarte Jáquez tuvo dos principales pilares: en primer lugar, nombró en cargos clave a familiares y paisanos de Parral y Balleza, al mismo tiempo que tenía complicidades con empresarios favorecidos con contratos discrecionales y millonarios para obra pública y medicamentos,



entre otros, indica una nota de Proceso. En segundo lugar, el exgobernador de Chihuahua centralizó una gran capacidad de decisión en unas cuantas instituciones:

“Empoderaron a la Secretaría de Hacienda en sus funciones, principalmente en las compras.

Fue un organismo centralizado. Ahí concentraron todo para hacer negocios, para crear empresas. Eso lo hicieron (Gerardo) Villegas (actualmente preso por peculado) y (Antonio) Tarín, que son parte del grupo cercano de la familia de Duarte. También operaron desde Educación, Salud, en las direcciones de Adquisición y Administración” (<http://www.proceso.com.mx/485046/cesar-duarte-planeo-desfalco-a-chihuahua-primer-dia>).

■ Roberto Borge y el robo de terrenos estatales en Quintana Roo

El exgobernador de Quintana Roo, Roberto Borge, ha sido denunciado en la Procuraduría General de la República por varios delitos y también es investigado por la Fiscalía de Justicia de ese estado. Sin embargo todavía no existe una orden de aprehensión en su contra.

Las investigaciones que enfrenta se refieren a “manejos irregulares de la hacienda pública, desvíos y enriquecimiento ilícito, además de señalamientos por un desfalco por 25,000 millones de pesos durante su administración, entre 2011 y 2016” (<http://expansion.mx/nacional/2017/04/24/quintana-roo-investiga-a-roberto-borge-y-le-pone-escoltas>).

En febrero, la Procuraduría aseguró 25 predios vinculados a Borge, mismos que tenían un valor comercial mayor a los 5,000 millones de pesos pero fueron vendidos al 6% de su valor comercial. También se ha señalado que se han detectado muchas más anomalías entre las cuales se ha destacado la desin-



corporación y venta de 9,500 hectáreas de terrenos propiedad del estado “a precios irrisorios”.

■ OHL y el Gobierno del Estado de México: precios inflados en obra pública

En mayo de 2015, se conocieron unos audios en los que se revelaba un caso de supuesta corrupción que involucraba a la empresa española Obrascón Huarte Laín (OHL) y a funcionarios mexiquenses, así como al Gobierno federal, para inflar los precios del

Viaducto Elevado Bicentenario, una concesión que se le otorgó en 2008, cuando el ahora Presidente Enrique Peña Nieto era Gobernador del Estado de México.

Durante más de 15 años, OHL ha sido beneficiada por grandes contratos, aseguran los reportes periodísticos. “Los proyectos que tiene actualmente (2015) en el país le otorgan anualmente el 15 por ciento de sus ganancias a nivel mundial (524 millones de euros) e incluyen seis autopistas de peaje, ubicadas en las zonas urbanas con mayor tráfico de vehículos –Distrito Federal, Estado de México y Puebla– que representan el 31 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país” (<http://www.sinembargo.mx/12-11-2015/1548005>).

Lo más escandaloso del caso es que no ha habido sanciones para ningún involucrado, a pesar de que Gerardo Ruiz Esparza (que en ese momento dirigía la SCT), Emilio Lozoya Austin (que en ese momento dirigía Pemex) y Enrique Ochoa Reza (en ese entonces en la CFE), así como el todavía gobernador Eruviel Ávila presumiblemente tuvieron relación con los hechos que se publicaron.

Entre las pocas sanciones que se han conocido al respecto, está una multa que en agosto de 2016 impuso el Gobierno del Estado de México a OHL por 38.3 millones de pesos



Foto de ING Salinas vía Flickr.

a raíz de las discrepancias por 296 millones de pesos que encontró Price Waterhouse and Coopers (PwC) en un análisis técnico-financiero de la concesión del Viaducto Bicentenario (<http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/08/23/multan-383-millones-ohl-edomex>).

Tampoco ha habido sanciones para Apolinar Mena Vargas, una de las voces en los audios, que fungía entonces como Secretario de Comunicaciones de la administración de Eruviel Ávila. Mena Vargas renunció a su cargo debido a la filtración de los primeros audios pero, cuatro meses después, regresó al Gobierno estatal como Secretario Técnico del Gabinete, cargo que ocupa en la actualidad.

■ El “rey de los dragones” y los sobornos a los gobernadores priístas

En noviembre de 2016, capturaron en Texas al empresario Luis Carlos Castillo Cervantes, acusado de lavado de dinero y de fraude bancario, y ahora se ha convertido en testigo protegido del Departamento de Justicia de Estados Unidos para reducir su sentencia. Entre las primeras informaciones que se han conocido sobre sus revelaciones, la prensa ha destacado que le entregó ochenta millones de pesos al exgobernador de Coahuila, Humberto Moreira; a Jorge Juan Torres, sucesor de Moreira, le dio 6.8 millones de dólares en sobornos.

A este último y al exgobernador de Tamaulipas, Eugenio Hernández, les ayudó a “lavar ‘decenas de millones de dólares’ en el Inter National Bank, del que tenía 7.0 por ciento de sus acciones, donde también lavó tres millones de dólares para el exgobernador de Aguascalientes, Luis Armando Reynoso Femat. Otro exgobernador tamaulipeco, Tomás Yarrington, quien está detenido y acusado de ser parte orgánica de los cárteles tamaulipecos, también fue involucrado por Castillo Cervantes, aunque en la documentación pública no se precisan los detalles” (<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/el-rey-de-los-dragones.html>).



Algunos de los exgobernadores que supuestamente recibieron sobornos del empresario Luis Carlos Castillo Cervantes: Eugenio Hernández y Tomás Yarrington (de Tamaulipas), Luis Armando Reynoso Femat (de Aguascalientes), Humberto Moreira y Jorge Juan Torres (de Coahuila). Foto tomada de www.ejecentral.com.mx

Según la prensa, la información que se ha hecho pública es muy poca, pues el expediente que se ha integrado en Texas tiene unas 30 mil fojas, pero da una idea de las redes que han tejido varios gobernadores con empresarios como Castillo Cervantes: “Lo que dibuja este nanovolumen de documentos de su caso es una historia de horror sobre los niveles de corrupción a los que ha llegado la clase política mexicana”, escribe Raymundo Riva Palacio en una de sus columnas.

LAS CIFRAS DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO, INDICADORES DE LA OPACIDAD

Francisco Alvarado

INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO A.C.

A la corrupción ya se le reconoce como un mal endémico de México, en tanto está presente en toda actividad del quehacer nacional que afecta o hace partícipes de ella a los diferentes niveles de la sociedad mexicana, circunstancia que ha colocado a México en los últimos lugares de los principales indicadores internacionales anticorrupción. Los datos y referencias sobre ese mal estructural y transversal son contundentes. A continuación se detallan los de mayor relevancia y que dimensionan el alcance que actualmente tiene la corrupción en México.

- ❖ De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción en el sector público 2016, elaborado por Transparencia Internacional (enero de 2017), México pasó del lugar 96 al sitio 123, entre 176 países analizados. “El país obtuvo una puntuación de 30 en una escala que va de 0 a 100, donde 0 es el país peor evaluado en corrupción y 100 es el mejor evaluado en la materia. La calificación actual es 5 puntos menor que la de la medición anterior”.
- ❖ De acuerdo con el documento “*Estudios Económicos de la OCDE para México*” (2017), mientras el promedio en su índice de corrupción es de 70 puntos de 100, la nación que gobierna Enrique Peña Nieto

se ubica por debajo de los 35, y el resto de los países miembros se ubican por encima de 40. En el extremo opuesto están países como Dinamarca, Finlandia y Suecia con un puntaje superior a 80.

- ❖ Si se compara a México en el bloque de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y MINT (México, Indonesia, Nigeria y Turquía), considerados así por tener las economías emergentes de mayor importancia, México ocupa el puesto número 7, arriba de Rusia y Nigeria.
- ❖ Respecto al Grupo de los 20 (G-20), integrado por las 20 economías mundiales más grandes y dinámicas que en conjunto representan el 88% del PIB mundial, México sólo supera a Rusia, ocupando el penúltimo lugar.
- ❖ Entre los 11 países -9 actualmente con la salida de Chile y de Estados Unidos- que integran el Acuerdo Estratégico Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), que en conjunto integran el 40% del PIB mundial, México ocupa el último lugar.
- ❖ De acuerdo a información del INEGI, captada a través de la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2015)*, los principales problemas percibidos por la ciudadanía en las entidades de la República son, en primer lugar, la inseguridad y, en segundo lugar, de manera generalizada, la corrupción. Según el sondeo, a nivel nacional, el 88.8% de la ciudadanía percibe que la corrupción es frecuente o muy frecuente en sus estados, y que hay 15 entidades en las cuales se rebasa ese porcentaje. Las que presentan peores indicadores son Ciudad de México, con 95.1%; Tabasco con 94.1%; Chiapas, con 94%; Guerrero con 93%; Jalisco y Oaxaca con 92.2% cada una de ellas; Morelos y Michoacán con 90.7%, respectivamente, y San Luis Potosí con 90.2%.

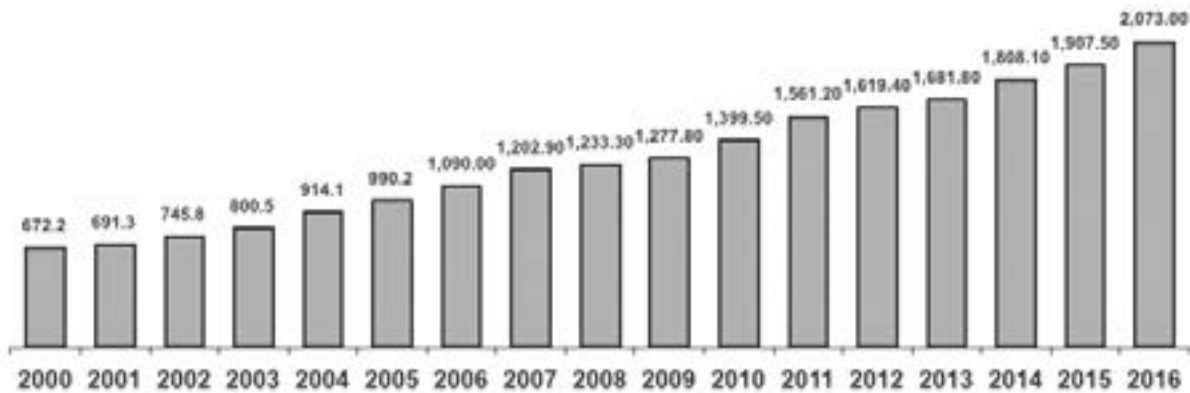
Según el estudio “México: Anatomía de la Corrupción” (2015), de María Amparo Casar, el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), “la corrupción es un lastre por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona en los países que la padecen con mayor agudeza. Identificar y cuantificar dichos costos es indispensable para conocer la dimensión del problema y diseñar políticas públicas adecuadas para su prevención y erradicación.” Su afirmación la sustenta en los siguientes datos:

COSTOS ECONÓMICOS

- ▶ **Inversión:** Hasta 5% menor en países con mayor corrupción (*Fondo Monetario Internacional [FMI]*).
- ▶ **Ingreso de las empresas:** Pérdida de 5% de las ventas anuales (*Ernst & Young, consultoría [EU]*)
- ▶ **Piratería:** Pérdida de 480 mil empleos al año (*CEESP*)
- ▶ **Producto Interno Bruto (PIB):** 2% del PIB (*World Economic Forum [WEF]*), 9% (*Banco de México, Banco Mundial y Forbes*), 10% (*CEESP*).

La corrupción, en efecto, es uno de los mayores problemas cuyos costos se traslada a la población del país y que de acuerdo con estimaciones de especialistas en el tema, equivale a una media del 5% del PIB de 2016, dato que algunos estiman como conservador, pues en otros estudios dicho costo asciende a un 10% del PIB.

COSTO DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO
 (CIFRAS ESTIMADAS AL CIERRE DE CADA PERIODO, EN MILES DE MILLONES DE PESOS)



Fuente: INEGI, México, 2017.

COSTOS POLÍTICOS

- **Insatisfacción con la democracia:**
 - Sólo 37% de la población apoya a la democracia.
 - Sólo 27% se encuentra satisfecho con la democracia (*Latinobarómetro 2013*)

- **Crisis de representación:**
 - 91% no confía en partidos políticos
 - 83% no confía en legisladores
 - 80% no confía en instituciones del sistema judicial (*Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Mexicana*).

COSTOS SOCIALES

- **Bienestar:** 14% del ingreso promedio anual de los hogares es destinado a pagos extraoficiales (*Transparencia Mexicana*).
- **Violencia:** Existe una correlación positiva entre corrupción y niveles de violencia (*Institute for Economics and Peace*).

CORRUPCIÓN EN LO LOCAL

- **Ningún estado de la República se escapa de la corrupción,** en todas las entidades se percibe corrupción en el sector público. En Querétaro, el estado mejor calificado, el 65% de las personas cree que existe corrupción. El promedio de las 32 entidades fue de 85% de percepción.

LAS INSTITUCIONES QUE SE PERCIEN COMO MÁS CORRUPTAS:

- | | |
|-------------------------|-------|
| ■ Partidos políticos | (91%) |
| ■ Policía | (90%) |
| ■ Funcionarios públicos | (87%) |
| ■ Poder legislativo | (83%) |
| ■ Poder judicial | (80%) |

CORRUPCIÓN EN LAS EMPRESAS

- **La corrupción no empieza ni termina en el sector público.** Es un problema de oferta y demanda. Véanse en este mismo número los casos de OHL, Odebrecht y otras empresas que han sobornado a funcionarios públicos a cambio de millonarias contrataciones.

LOS DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Liliana Veloz Márquez

RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Peter Winkel

INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene en su base normativa cuatro pilares fundamentales:

la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Estas cuatro leyes, a su vez, requieren de un trabajo profundo de alineación de otras leyes y reglamentos para alinear de manera transversal el trabajo de todas las instancias de la administración pública y consolidar un esquema consistente en todos los niveles de gobierno. Así, podrán consolidarse nuevas rutinas administrativas, prácticas en transparencia y rendición de cuentas y mecanismos que contribuyan a disminuir los espacios de discrecionalidad que abren la puerta para que se cometan actos de corrupción.

Este será un trabajo de alineación normativa que llevará tiempo. Sin embargo, es necesario que las instancias recientemente creadas para dar vida al SNA empiecen a sentar esas bases sólidas que permitan que la puesta en marcha de estos sistemas sea una realidad y se cambie, de manera definitiva, a la administración pública. En este artículo reflexionamos sobre los



El Senado de la República tiene la facultad de nombrar al fiscal, pero no se han logrado los consensos para su nombramiento y han pasado ya tres años sin que las fracciones parlamentarias aprueben este nombramiento. Foto de Haakon S. Krohn vía Wikimedia.

desafíos frente esta compleja implementación, así como respecto al papel estratégico que tendrá la sociedad para no disminuir en ningún momento el nivel de exigencia a las autoridades para que el SNA se implemente de manera impecable.

Con la reforma constitucional del 13 de marzo de 2014, se creó la Fiscalía Anticorrupción, que se encargará de dar seguimiento a los casos de corrupción que se desahoguen por la vía penal. El Senado de la República tiene la facultad de nombrar al fiscal, pero no se

han logrado los consensos para su nombramiento y han pasado ya tres años sin que las fracciones parlamentarias aprueben este nombramiento. Sin duda, la Fiscalía Anticorrupción es una pieza clave en la atención de casos de corrupción. Sin embargo, hay voces encontradas en cuanto a la urgencia del nombramiento. Por un lado, hay quienes opinan que se debe esperar el diseño de la Fiscalía General, para poder entonces aprobar el nombramiento del Fiscal Anticorrupción; mientras tanto, deberá ser la propia Procuraduría General de la República la que atienda

los casos de corrupción y comience a alinear las acciones que permitan dar vida a esta parte del SNA, aun cuando no haya un Fiscal Anticorrupción nombrado. Por otro lado, hay voces que claman por la urgencia del nombramiento, sobre todo por las señales que se mandan a la sociedad de que no hay prisa en que quede conformado en su totalidad el nuevo sistema. Sin duda, lo más importante es que se sienten las bases institucionales para que las condiciones estén listas y se responda en el momento en que lleguen los casos de corrupción.

Otra de las piezas claves en la integración del sistema -y que ha ido avanzando consistentemente- es la instalación del Comité de Participación Ciudadana, así como el Comité Coordinador del SNA. El Comité de Participación Ciudadana es la cabeza del sistema y tiene facultades muy concretas que permitirán que impulsen acciones para consolidar una política integral de combate a la corrupción y la generación de herramientas para el seguimiento a los avances de la misma, medición de resultados y cambios en la administración pública. Contrario a lo que está ocurriendo con los nombramientos en puestos estratégicos para el SNA, el método de selección para esta instancia ciudadana quedó claramente establecido en su ley general. En tiempo y forma, el Senado convocó aspirantes al Comité de Selección del Comité de Participación Ciudadana. El grupo quedó conformado por nueve miembros del sector académico y de la sociedad civil. Este Comité realizó un proceso público e informado sobre las decisiones tomadas en cada etapa de selección de sus integrantes.

Ya integrado el CPC y definida su presidencia, a cargo de Jaqueline Peschard por el primer año de operaciones del SNA, se convocó la instalación del Comité Coordinador del SNA, el 4 de abril de 2017, en tiempo y forma a lo previsto en la normativa. El Comité Coordinador es la columna vertebral del SNA y está conformado por las siguientes instancias³³:

³³ Art. 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.



El Comité Coordinador es el arquitecto principal en “...la construcción del edificio institucional que sentará las bases para una efectiva coordinación entre sus componentes, en aras de lograr el objetivo último de dismantelar las redes de corrupción que ahogan a nuestro país”.³⁴ El papel estratégico de esta instancia, que integrará los esfuerzos para dar atención al problema de la corrupción en el país, requiere de un trabajo integral y de una habilidad política que permita generar los acuerdos institucionales para definir el rumbo de la política nacional de

prevención, detección y persecución de los actos de corrupción. Así mismo, es importante mencionar que la función del Comité Coordinador es la de construir consensos y trabajar con una visión de largo plazo en la definición de estrategias de mediano y largo plazo. De otro modo, se corre el riesgo de que las acciones se enfoquen a la caza de grandes actos de corrupción solamente, sin cambiar las rutinas administrativas.

Comité Coordinador del SNA arranca sin Fiscal Anticorrupción

Pese a la importancia del Comité Coordinador del SNA, tuvo que empezar sus funciones sin contar con la designación del Fiscal

³⁴ Palabras de Jacqueline Peschard, expresadas el 4 de abril de 2017 durante la instalación del Comité Coordinador del SNA.

Anticorrupción. En su lugar, se presentó el Procurador General de la República (PGR). Hasta la fecha, no se han logrado los consensos necesarios para que se designe esta pieza clave del sistema. Se ha ejercido mucha presión en el Senado, sobre todo desde la sociedad civil y, a pesar de que había una terna con 23 candidatos, continúa la indefinición. En gran medida, esto obedece al proceso de transformación de la PGR en Fiscalía General. Sin embargo, es importante esta designación para mandar la señal de interés, desde la clase política, para que el SNA funcione a cabalidad. Hasta el momento, la propuesta en el Senado es llevar la discusión y eventual

aprobación del Fiscal Anticorrupción en un periodo extraordinario de sesiones, que se debería llevar a cabo en el mes de julio de 2017, una vez terminados los comicios en los estados de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz.

Se prevé que la discusión en torno a la Fiscalía Anticorrupción se centrará en el nivel de autonomía que se le debe garantizar y en el perfil idóneo para ocupar el cargo. Aun cuando se transite a la Fiscalía General en paralelo, la pregunta obligada, que ha reflejado la complejidad de terminar de procesar este nombramiento, es la siguiente: ¿de qué sirve



El Comité Coordinador del SNA tuvo que ser instalado sin que hubiera sido designado el Fiscal Anticorrupción y en lugar de esta figura asistió el Procurador General de la República, Raúl Cervantes (segundo de izquierda a derecha).

nombrar un Fiscal autónomo si encabezará un órgano que no es constitucionalmente autónomo todavía? ¿Vale la pena esperar a que se apruebe la creación de la Fiscalía General, para después nombrar al Fiscal Anticorrupción? ¿Vale la pena que la PGR se haga cargo de lo que ocurra en torno al SNA, mientras no haya una definición clara sobre la Fiscalía? Para responder de manera certera a estas interrogantes, tendría que conocerse mejor la estrategia que tiene en mente la Procuraduría.

Uno de los nombramientos que está en proceso de designación es el del titular de la Secretaría Ejecutiva del SNA. Este cargo es de gran relevancia, ya que dará seguimiento a la implementación de los acuerdos que adopte el Comité Coordinador. Además, deberá establecer metodologías, elaborar indicadores de evaluación, generar formatos (como las declaraciones patrimonial, fiscal y conflictos de interés), producir informes, dar seguimiento a los acuerdos del Comité Coordinador, desarrollar herramientas tecnológicas y administrar la Plataforma Digital Nacional. El Comité de Participación Ciudadana lanzó la convocatoria y el 2 de mayo se cerró el registro de los candidatos. A más tardar el 4 de junio se dará a conocer la designación. El proceso se ha llevado a cabo de manera abierta y el CPC ha informado sus decisiones en cada etapa del proceso,

tratando de homologar esta selección, con los mecanismos que utilizó el Comité de Selección para ellos. Este tipo de prácticas contribuyen a dar certezas en la objetividad del proceso. Se tendrá que esperar a ver el mecanismo que definan los integrantes del Comité Coordinador para votar por la terna que ya hizo pública el CPC. Dado que la Secretaría Ejecutiva es el brazo operativo del Comité Coordinador, se espera que la designación atienda los mismos criterios de imparcialidad, capacidad técnica y profesionalismo que se tomaron en cuenta en la integración del CPC.

Otros actores estratégicos para el establecer responsabilidades en el SNA son los magistrados que se integrarán al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Estos tendrán la facultad de sancionar, por la vía administrativa, a particulares y funcionarios públicos involucrados en actos de corrupción. Su nombramiento se encuentra en proceso de ratificación en el Senado, pero no ha contado con criterios claros que expliquen los mecanismos empleados por el poder ejecutivo para determinar quiénes conformarían la lista de los 18 magistrados ya turnada para su ratificación.

Sobre este aspecto, es importante mencionar que, aunque es facultad del Ejecutivo enviar esta lista en los términos en que se realizó,



Los magistrados que se integrarán al Tribunal Federal de Justicia Administrativa son también actores estratégicos para el establecer responsabilidades en el SNA. Sin embargo, no se ha contado con criterios claros que expliquen los mecanismos empleados por el poder ejecutivo para determinar quiénes conformarían la lista de los 18 magistrados ya turnada para su ratificación al Senado.

la relevancia de estos nombramientos hubiera requerido un mecanismo mucho más abierto, que contribuyera a generar certezas sobre la autonomía que tendrán estos magistrados, quienes durarán en su cargo hasta 10 años. El proceso de ratificación sigue pendiente en el Senado y el Comité de Participación Ciudadana del SNA emitió un comunicado, solicitando que se pida al ejecutivo un informe sobre los criterios en la integración de esta lista. Hasta el momento no se ha dado a conocer el mecanismo que se utilizará para la ratificación.

Finalmente, se encuentra el reto de replicar los marcos constitucionales y legales en todas las entidades federativas, para establecer Sistemas Estatales Anticorrupción. El reto está en que todos logren integrar los mismos criterios y principios determinados a nivel federal. También deberán considerarse los rediseños institucionales que permitan incorporar en los órganos internos

de control y de auditorías su nueva vocación para identificar posibles actos de corrupción e integrar áreas que serán las encargadas de determinar si existen o no responsabilidades que perseguir, así como aprender a integrar de manera adecuada los expedientes para perseguir actos de corrupción o responsabilidades administrativas³⁵.

Los estados tienen hasta el 18 de julio del año en curso para implementar sus respectivos sistemas anticorrupción. ¿Qué tanto han avanzado? Según el Instituto Mexicano por la Competitividad (IMCO)³⁶, la gran mayoría aún no ha cumplido con el mandato y es importante mencionar que aunque se cumpla con un semáforo de aprobación de leyes, la realidad institucional sobre la implementación dista mucho

todavía de convertirse en una realidad. Se requiere un trabajo profundo, no solo de aprobación de leyes sino de preparación de las administraciones públicas para transformar su quehacer diario, así como lograr que se entienda el combate a la corrupción, que finque responsabilidades de manera efectiva y, que al mismo tiempo logre identificar las áreas de opacidad que dan cabida a la corrupción e impulse las acciones necesarias para evitar que se vuelvan a cometer los mismos actos de corrupción una y otra vez.

Los efectos del SNA se verán materializados en el mediano y largo plazo y es importante transmitir a todos los sectores de la sociedad

que la transformación de la administración pública llevará tiempo, pero si se hace con bases sólidas y siguiendo los esquemas adecuados para consolidar la política de combate a la corrupción, se podrán consolidar cambios que resulten en una nueva forma de entender a la administración pública y que contengan de manera efectiva el grave problema de corrupción que está viviendo nuestro país.



³⁵ Jacqueline Peschard, el 4 de abril de 2017 durante la instalación del Comité Coordinador del SNA.

³⁶ <http://imco.org.mx/uncategorized/actualizacion-del-semaforo-anticorrupcion-marzo/>

NOSOTRXS PODEMOS COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Luis F. Fernández³⁷

DIRECTOR EJECUTIVO DE [NOSOTRXS](#)

No es el poder lo que corrompe sino el miedo. El miedo a perder el poder corrompe a quienes lo ostentan y el miedo al castigo del poder corrompe a los que están sujetos a él.
AUNG SAN SUU KYI

La corrupción no es más que la apropiación ilegítima de lo público: de recursos públicos, de programas sociales, de servicios públicos, de posiciones públicas, del acceso y de la impartición de justicia y de espacios públicos. No encuentro mejor forma de entender la corrupción que como lo plantea la premio nobel de la paz de 1991, Aung San Suu Kyi, quien la describe como una consecuencia del miedo, del miedo a perder el poder o los recursos ganados o el miedo a sufrir las consecuencias de quienes están sujetos al poder y a los recursos.

Imagina este ejemplo que sucede cotidianamente en la administración pública de nuestros tres niveles de gobierno. Un Gobernador, un Presidente Municipal, un Secretario de Estado o un Director General giran una instrucción a un subordinado para firmar un contrato que otorga un proyecto a una empresa de algún familiar sin licitación, concurso o justificación. El subordinado desconoce —o no- si su superior se verá beneficiado directa o indirecta-

³⁷ Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE.

mente por dicho contrato, o si la empresa tiene la capacidad para ofrecer los bienes o servicios contratados, pero es una instrucción contratarla. Ante ese escenario, el subordinado tiene tres opciones: 1) firmar, 2) renunciar o 3) denunciar.

La primera opción lo hace partícipe inmediato del acto de corrupción, el cual puede tener consecuencias legales para él, en caso de ser denunciado o descubierto, pero mantiene su trabajo y, con una alta probabilidad, su inmediato superior le ofrece la protección que sus relaciones y posición le otorgan para proteger al subordinado, mientras le sea posible. En caso de renunciar, el subordinado habrá mantenido su dignidad y orgullo, pero prefiere no denunciar ante la posible reacción que pueda tener su inmediato superior y evitar, por sus medios disponibles, que esta persona sea contratada nuevamente en la misma administración pública. Finalmente, en caso de denunciar, el subordinado defenderá por sus medios y por medios institucionales lo público, lo que es de todos, con la expectativa de que dicho acto sea sancionado y de que no tenga consecuencias indirectas para él. Sin duda es un escenario complejo, pero hoy como comunidad debemos construir todos los mecanismos posibles, formales e informales, para proteger a aquellas personas que están dispuestas a defender lo público en beneficio de todos.



Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Revisión de la Integridad en México, establece que las personas que comenten algún acto ilícito, ponderan los beneficios del acto corrupto contra la severidad de las consecuencias en cuanto a la probabilidad de ser detectados y sancionados.

Además de este ejemplo, la corrupción se encarna en diferentes formas: en la agilización de trámites, en los intentos por evitar sanciones de vialidad o por beneficiar a empresas en procesos de licitación, al utilizar programas sociales para fines electorales, al liberar a delincuentes a cambio de recursos económicos, al desviar recursos públicos para fines privados, entre otras tantas formas. Todas ellas cumplen un común denominador en sus causas, las cuales se desagregan en: 1) la impunidad que arroja ante distintos actos de corrupción más beneficios que costos, 2) la normalización de la corrupción que se expresa en valores o actitudes como la deshonestidad de nuestros actos y 3) la ambición por más recursos o poder para mantener ciertos privilegios.

¿Es posible combatirla? Sí. Sí es posible combatir la corrupción. Sí es posible organizarnos como ciudadanos para actuar de forma colectiva. Sí es posible hacer que nuestras instituciones funcionen. Sí es posible que los programas sociales lleguen a quienes más lo necesitan. Sí es posible que como mexicanos, y como seres humanos, actuemos honestamente por el beneficio colectivo. ¿Qué sí podemos hacer como ciudadanos para combatirla? Vigilar, exigir, organizarnos y actuar.



Existen mecanismos que se desprenden del actual Sistema Nacional Anticorrupción que como ciudadanos podemos accionar, así como en materia de derechos electorales, entre otros. Foto de Getty Images.

En el estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Revisión de la Integridad en México*, establece que las personas que comenten algún acto ilícito, ponderan los beneficios del acto corrupto contra la severidad de las consecuencias en cuanto a la probabilidad de ser detectados y sancionados. Nosotrxs, como ciudadanos, podemos elevar dichos costos y denunciar en cuanto se identifique o se presuma un acto de corrupción.

Existen mecanismos que se desprenden del actual Sistema Nacional Anticorrupción que como ciudadanos podemos accionar. Por ejemplo, la denuncia anónima por casos de corrupción, establecida en el artículo 91 y 92 de la Ley General de Responsabilidad Administrativa. Existe también la denuncia ciudadana por manejo irregular de recursos públicos, establecida en el artículo 59 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, ante la Auditoría Superior de la Federación, la Cámara de Diputados o la Comisión de Vigilancia. Un mecanismo adicional es el de presentar como ciudadanos ante la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, peticiones, solicitudes y propuestas para que sean consideradas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en sus programas anuales de auditorías.

Pero no sólo ello, existen otros mecanismos para denunciar actos de corrupción. Por ejemplo, como ciudadanos tenemos el derecho a presentar denuncias en materia de delitos electorales como la compra del voto, presión para votar por algún candidato o condicionar un servicio público o programa social a cambio de votar por un candidato, los cuales se pueden denunciar las 24 horas del día, los 365 días del año, ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Asimismo, es posible presentar una denuncia penal contra legisladores por cohecho, es decir, por solicitar o recibir indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o aceptar una promesa para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones. Lo cual, en cada proceso presupuestal, es más la norma que la excepción.

Estos son sólo cinco ejemplos sobre cómo podemos empezar a vigilar a nuestras autoridades y exigir a las instituciones responsables que cumplan con sus obligaciones y que sancionen a todos los involucrados que hayan incurrido en algún acto de corrupción o en algún delito. Pero no es todo, debemos impulsar acciones que permitan mejorar los mecanismos de prevención, denuncia, investigación, persecución y sanción de casos de apropiación ilegítima de lo público.

En materia de prevención debemos contar con la información necesaria acompañada de la máxima difusión de las consecuencias de llevar a cabo un acto de corrupción. En cuanto a la denuncia debemos reducir al máximo los costos directos de los ciudadanos para dedicar el menor tiempo, esfuerzo y recursos posibles en los procesos de denuncia. En cuanto a investigación, persecución y sanción, el Sistema Nacional Anticorrupción ya cuenta con el entramado jurídico e institucional para echar mano de todas las herramientas y medios posibles para llevar a cabo estas tareas. Los sistemas estatales han avanzado en este proceso que concluye el próximo

19 de julio, cuando deberán funcionar en las 32 entidades del país.

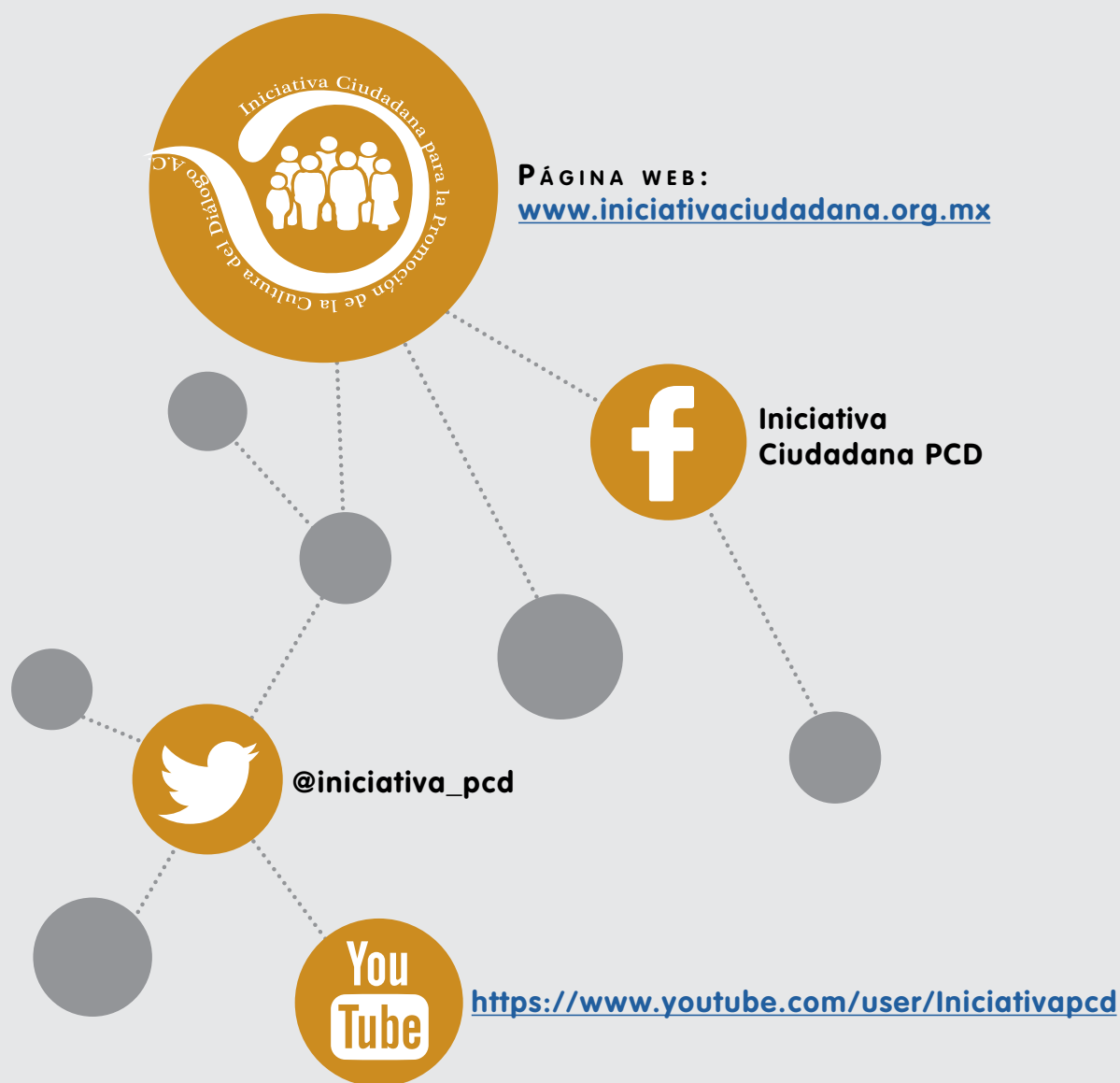
Existe una lógica que vale la pena subrayar para aumentar la participación ciudadana y la acción colectiva en México ante casos de corrupción, pero también para resolver otros problemas. A menores costos de información, organización y vinculación, mayor será la participación de nosotros, como ciudadanos, para resolver problemas comunes, para ejercer y exigir nuestros derechos civiles, políticos y sociales de manera plena y para vigilar que nuestras instituciones funcionen. La pregunta que prevalece es: ¿a quién le corresponde reducir dichos costos?

Somos nosotrxs los responsables de hacer valer nuestros derechos, y de vigilar y exigir el correcto ejercicio de lo público, de lo que es de todos. El Estado somos y lo construimos nosotros. Las instituciones, los derechos y la democracia son nuestros.

Nosotrxs, como organización, surge para vigilar que los partidos, los representantes políticos y los gobiernos cumplan con sus obligaciones. Nos concentramos en la igualdad derivada de los derechos sociales y en el combate a la corrupción, a través de las leyes que protegen la distribución equitativa, el uso transparente y la aplicación honesta de los recursos públicos. Buscamos conocer los derechos que ya tenemos y aprender cómo exigirlos e informar a otros ciudadanos sobre cómo exigir para tomar en nuestras manos el control democrático de las instituciones.

Para ello, hemos creado una plataforma a fin de registrar problemas comunes e incidir de forma colectiva en la construcción de nuestra democracia. Identificamos patrones de vulneración de derechos para exigirle a las instituciones responsables que cumplan con sus obligaciones y, así, hacernos conscientes de que el poder está en nuestras manos para recuperar lo que siempre ha sido nuestro: nuestra democracia.

No descansaremos hasta que nuestro Estado funcione y repetiremos tantas veces como sea necesario nuestro mantra: Nosotrxs somos el poder, el Estado y la democracia. Ni tú, ni yo, ni ellos. Nosotrxs.



BRÚJULA CIUDADANA 88

Las ideas expuestas en los artículos son responsabilidad, exclusivamente, de sus autor/es. Brújula Ciudadana no necesariamente asume como suyas las ideas y propuestas de los artículos.

TELS. 5514 1072 / 5525 8232 / 5525 8276

XIOMARA PERAZA
EDITORA DE LA REVISTA BRÚJULA CIUDADANA
xiomara.peraza@iniciativaciudadana.org.mx

Judith Meléndrez Bayardo
DISEÑO Y EDICIÓN
judithmelba@gmail.com

