

3

Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción

Óscar Diego Bautista



Colección
Cuadernos para
prevenir y controlar
la corrupción



Diputados Locales
ESTADO DE MÉXICO



Colección Cuadernos para
prevenir y controlar la corrupción
Cuaderno 3

**REFLEXIONES EN TORNO
A LA CREACIÓN DEL
SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN (SNA)
DE MÉXICO (2016) Y SU
DESVINCULACIÓN DE
LA ÉTICA PÚBLICA COMO
MECANISMO DE
PREVENCIÓN DE LA
CORRUPCIÓN**

DIRECTORIO DE LA H. LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

Presidente de la Junta de Coordinación Política

Dip. Cruz Juvenal Roa Sánchez

Vicepresidentes

Dip. Juan Manuel Zepeda Hernández

Dip. Anuar Roberto Azar Figueroa

Secretario

Dip. José Francisco Vázquez Rodríguez

Vocales

Dip. Jacobo David Cheja Alfaro

Dip. Mario Salcedo González

Dip. Francisco Agundis Arias

Dip. Carlos Sánchez Sánchez

Dip. Aquiles Cortés López

Auditor Superior de Fiscalización

Fernando Valente Baz Ferreira

Secretario de Asuntos Parlamentarios

Javier Domínguez Morales

Contralor del Poder Legislativo

Victorino Barrios Dávalos

Secretario de Administración y Finanzas

Pablo Díaz Gómez

Director General de Comunicación Social

Horacio Morales Luna

Vocal Ejecutivo del INESLE

Everardo Padilla Camacho

Titular de la Unidad de Información

Jesús Felipe Borja Coronel

Plaza Hidalgo s/n, Col. Centro,
Toluca, CP 50000, Estado de México,
Conmutador: 01 722 279 64 00 y 279 65 00
www.cddiputados.gob.mx

**REFLEXIONES EN TORNO A LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA) DE MÉXICO (2016)
Y SU DESVINCULACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

ISBN DE LA COLECCIÓN: 978-607-7716-17-4

ISBN DEL NÚMERO: 978-607-7716-20-4

© Oscar Diego Bautista, 2017

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

Plaza Hidalgo s/n, C.P. 50000, Toluca, Estado de México

Tel. 01 (722) 279 64 00 ext. 3320

<http://www.cddiputados.gob.mx/>

1ª Edición: septiembre, 2017

Impreso en México

Título del grabado: Caballero danza con la muerte.

Autor: Hans Holbein (el Joven) (Augsburgo 1497- Londres 1543) fue un artista e impresor alemán que se enmarca en el estilo llamado Renacimiento nórdico. Diseñó xilografías, vidrieras y piezas de joyería. Se le llama "el Joven" para diferenciarlo de su padre, Hans Holbein el Viejo, un dotado pintor de la escuela gótica tardía. Hans Holbein comenzó su serie de 41 grabados sobre el tema alegórico medieval *Imageries Mortis* (Danza de la Muerte), en Basilea donde había dos importantes ciclos de pintura mural de la Danza de la muerte: las de los conventos dominicos de Basilea y Klingenthal. La danza de la muerte, procesión en la que esqueletos y cadáveres escoltan a los vivos hacia sus tumbas, era un tema importante en las artes visuales, música o poesía. La Danza de la Muerte arranca de una iconografía más amplia, la de lo macabro, que desde el siglo XIII y especialmente en el XIV se convirtió en un tema recurrente en la narrativa, poesía, teatro, pintura, escultura y grabado. El tema de la Danza de la Muerte se reprodujo y popularizó por todo el Occidente de Europa desde fines de la Edad Media en una Europa asolada por la peste. La muerte se personificó en un esqueleto medio terrorífico, medio grotesco que invitaba a un siniestro baile a los miembros de todos los estados de la sociedad, desde los papas y emperadores a los más miserables campesinos.

Corrección de estilo: Nuria Ferreira Mañá

Diseño: Edgar A. Rodríguez Cuevas

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos, sin la autorización expresa y por escrito de los editores, en los términos previstos por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Toluca de Lerdo, Estado de México

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Presentación	9
1. Introducción	17
2. El tema de la corrupción en la administración 2012-2018 de México	18
3. Estructura y mecánica del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	21
4. Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción	22
5. Componentes que debe poseer un Sistema Nacional Anticorrupción	24
6. Retos de un Estado corrupto	26
7. Reflexiones finales	28
8. Bibliografía	30

PRESENTACIÓN

El estudio y análisis de la corrupción ha derivado en trabajos muy importantes sobre su definición, tipología, causas, consecuencias e instrumentos para combatirla; pero también, dichas investigaciones han descubierto lo frustrante que resulta su estudio porque se trata de un fenómeno muy complejo que ha generado acalorados debates.

Si bien no es sencillo abordar este tema, es posible saber que la corrupción, en términos generales, responde a motivaciones personales, políticas y culturales, y que la impunidad es el principal ingrediente que se necesita para que exista corrupción. También queda claro que no hay recetas mágicas ni probadas en ningún país del mundo que se hayan aplicado de manera totalmente exitosa y con las que se haya logrado erradicarla; asimismo es importante reconocer, en virtud de la multitud de casos de corrupción existentes, que se trata de una parte oscura de la condición humana en la que el individuo carece de integridad sin importar su situación socioeconómica.

Stephen Morris (1992) — quien ha estudiado de cerca el fenómeno de la corrupción en México — ha definido corrupción como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”; también como “todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político”, o simplemente como “el uso arbitrario del poder”. Federico Reyes Heróles señala que “... la corrupción se caracteriza por su clandestinidad, además de que se esconde y permanece en la oscuridad”.

Otras definiciones entienden a la corrupción como “una relación entre diversos actores que, de manera continuada, son capaces de establecer transacciones que pueden considerarse indebidas pero que se han convertido en constantes, repetidas, estables” (Arellano *et al.*, 2012: 165). Como se observa, se trata de una violación de un deber posicional que se hace “en forma sistémica, es decir, a través de una relación social relativamente constante y estable, y con amplia capacidad, al mismo tiempo, de ser oculta para otros” (Arellano *et al.*, 2012: 165).

Manuel Villoria (2016), en sus estudios, ha explicado las terribles consecuencias que provoca la corrupción, que advierte, se generaliza y se expande como el cáncer: desconfianza en el Estado, apatía política, daños en el sistema económico y social, selección adversa de élites, porque en un ambiente de corrupción las personas sin ética

son las que querrán dedicarse a la política, daño al estado de derecho, efectos negativos sobre el sistema de inversiones públicas, incremento de la pobreza, entre otros.

México es el país más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción. Sin embargo, esta va en aumento. En el año 2015, México se ubicaba en el lugar 95; para 2016, ascendió al 123 de un total de 176 países.

Este escenario tan desolador debe ser motivo para actuar con medidas eficaces para su combate, porque, si bien en nuestro país se han hecho esfuerzos importantes y diseñado instrumentos anticorrupción para hacerle frente, como las sanciones, hasta ahora no han ofrecido los resultados esperados.

Este año, 2017, representa un parteaguas importante para la lucha contra la corrupción porque se puso en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como propósito prevenir, investigar y sancionar la corrupción; y a la par, se crearon cuatro nuevas leyes (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y se reformaron tres (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En estos momentos de coyuntura en la vida institucional mexicana, se deben redoblar esfuerzos y tratar de comprender ciertos elementos relacionados con categorías históricas, organizacionales e institucionales que incentivan a esta hidra de mil cabezas que se presenta en cualquier ámbito del gobierno mexicano, lo mismo en todo ente que maneja recursos del erario.

En esta pretensión, la Contraloría del Poder Legislativo ha decidido editar la *Colección Cuadernos para Prevenir y Controlar la corrupción*, del investigador Oscar Diego Bautista. En estos, revisa de manera acuciosa e interesante aspectos trascendentales para comprender, describir y explicar la presencia, hasta de arraigo, de la corrupción en México, con la finalidad de proponer soluciones prácticas basadas en la ética pública para combatir el fenómeno que día con día lastima y daña la construcción de un Estado democrático.

La Colección consta de seis cuadernos, que se enlistan a continuación:

**REFLEXIONES EN TORNO A LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA)
DE MÉXICO (2016) Y SU DESVINCULACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN
DE LA CORRUPCIÓN**

1. Del espíritu de servicio público al espíritu del capitalismo. De cómo los servidores públicos se tornaron en gerentes privados.
2. Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017.
3. Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción.
4. ¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública.
5. De la democracia corrupta a la democracia ética. Sugerencias para la consolidación de la democracia en México.
6. Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos.

Esperamos que la lectura de esta publicación pueda contribuir al impulso de una sociedad cada vez más honesta y virtuosa y crear conciencia en el servicio público comprometido con la ética. Todo ello con el objetivo de que, quienes sirven al país sean excelentes moralmente, lo cual, como dijo el sabio Aristóteles: “Es resultado del hábito. Nos volvemos justos realizando actos de justicia; templados, realizando actos de templanza; valientes, realizando actos de valentía”.

Victorino Barrios Dávalos
Contralor del Poder Legislativo
del Estado de México

REFLEXIONES EN TORNO A LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA) DE MÉXICO (2016) Y SU DESVINCULACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

*Oscar Diego Bautista*¹

¹ Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México.
Correo electrónico: odiegomx@yahoo.com.mx

Lo principal en el desempeño de todo quehacer público es alejar hasta la más diminuta sospecha de avaricia.

Cicerón, Sobre los deberes. Libro II, 75

No hay vicio más repugnante que la avaricia, sobre todo en la gente principal y en los que gobiernan la República. Desempeñar un cargo público para enriquecerse no es solamente vergonzoso, sino también impío contra la patria.

Cicerón, Sobre los deberes. Libro II, 77

1. Introducción

El presente trabajo describe el proceso de gestación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en el gobierno de México 2012-2018, analizando el *Decreto presidencial para combatir la corrupción* fechado el 27 de mayo de 2015 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Igualmente señala cómo en dicho proceso se ha excluido a la ética pública y a sus instrumentos de aplicación práctica como medios de prevención de la corrupción.

El problema de la corrupción llegó a México con la conquista española en 1521, de manera que en el año 2021 se cumplirán cinco siglos de esta lacra. En todo este tiempo, la corrupción se ha desarrollado, multiplicado y arraigado. También se ha vuelto más sofisticada, asentándose en diversos aspectos de la vida en México: el político, económico, social, cultural y familiar. Se encuentra en todos los sectores del Estado (público, privado, social), en los distintos poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial), en los niveles de gobierno (Federal, Estatal, Municipal y/o Local). En general, las prácticas corruptas acompañan a la vida cotidiana del mexicano.

El problema de la corrupción es tan inmenso que con frecuencia ya no se percibe; como el *iceberg*, del que se ignora su magnitud porque no se ve lo que esconde debajo del agua. Numerosos columnistas de prensa escrita en México como Gustavo Esteves de la Jornada o bien intelectuales, académicos y comentaristas en medios como José Antonio Crespo, en Canal 11, han declarado que la corrupción no tiene solución. Esta postura no es unilateral, pues en el extranjero, intelectuales como el profesor emérito de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Alejandro Nieto, especialista en corrupción, se jacta de decir que cuando le preguntan si la corrupción tiene solución, suele responder con otra pregunta: “¿Tiene solución la vejez?”, dando a entender que no hay solución posible.

En administraciones de gobierno de las últimas décadas, como la de José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el tema de la corrupción ha sido omnipresente, no sólo por los escándalos sucedidos durante el gobierno en turno, sino, paradójicamente, como parte del discurso oficial en lucha contra este mal.

Hasta la primera década del siglo XXI, la estrategia para combatir la corrupción siempre se delegaba a una institución, generalmente la Secretaría que realizaba la función de

contraloría. La Secretaría de Contraloría General de la Federación (SCGF),² creada en 1983 por Miguel de la Madrid como un instrumento en la lucha contra la corrupción, fue la primera en su tipo. Cabe recordar que uno de sus lemas de campaña fue “La renovación moral de la sociedad”. Dicha Secretaría se encargaba de diseñar programas contra la corrupción que se incorporaban al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* incluyó los siguientes programas contra la corrupción: a) Programa Nacional de Combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 y b) Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

En marzo de 2012 se dieron a conocer dos noticias importantes contra la corrupción, por un lado, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de *Ley Federal Anticorrupción* y, por otro, el Senado de la República aprobó reformas al artículo 102 de la Constitución para crear la *Fiscalía Nacional Contra la corrupción*.

2. El tema de la corrupción en la administración 2012-2018 de México

Es de señalar, que pese a existir precedentes de iniciativas parciales e intentos aislados por combatir la corrupción en distintas administraciones de gobierno, nunca ha habido una estrategia de creación de una red que agrupara a un conjunto de instituciones. Por primera vez en la historia de México, se amplía la visión para enfrentar este problema de manera holística agrupando a un conjunto de instituciones para crear así lo que se ha denominado como *Sistema Nacional Anticorrupción*.

Es a partir de la administración 2012-2018, encabezada por Enrique Peña Nieto, cuando empieza a debatirse la importancia de crear un verdadero sistema que agrupe a un conjunto de instituciones para enfrentar y controlar la corrupción.

En uno de sus primeros discursos, ya como presidente electo, Enrique Peña Nieto expresó que una de las metas de su gobierno sería luchar contra la corrupción. Pese a estas

² La SCGF, creada en 1983, cambió de nombre en 1995 a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y de 2002 a la fecha (2018) se la conoce como Secretaría de la Función Pública (SFP). Es importante señalar que al inicio de la Administración 2012-2018, esta secretaría, junto con la de Turismo y Reforma Agraria se intentaron eliminar. De hecho, en los dos primeros años de la administración 2012-2018 no hubo titular de la Secretaría sino un encargado de despacho. Tras el escándalo de la “Casa Blanca”, en el que la esposa del presidente, Angélica Rivera, estuvo implicada, se nombra formalmente a un Secretario, Virgilio Andrade, a quien se encomienda realice una investigación para saber si existió en este caso conflicto de intereses.

declaraciones y algunas iniciativas al respecto, como la que se analiza en este trabajo, en los primeros tres años de gobierno, dicha promesa no se hizo realidad.

En noviembre de 2012, el presidente Enrique Peña Nieto anunció la creación de la **Comisión Nacional Anticorrupción**. El día 15 del mismo mes, entregó a los legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) su iniciativa. Estos, a su vez, presentan dicha iniciativa a la Cámara de Senadores. El 3 de septiembre de 2013, el organismo denominado “Red por la Rendición de Cuentas” coorganizó el seminario “*Combate a la corrupción: balance para una propuesta*” con el fin de sumarse al debate sobre la corrupción en México.

El 13 de diciembre de 2013, se aprueba la creación de la *Comisión Anticorrupción*. Dicho organismo estaría encabezado por un funcionario elegido por los votos de dos terceras partes del Senado y se mantendría siete años en el cargo. Se pretendía que una vez en funciones, reemplazaría a la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Un año después, el 13 de septiembre de 2014, los líderes del Congreso de la Unión e integrantes del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) se comprometieron a diseñar leyes para combatir la corrupción. El 25 de este mismo mes, Enrique Peña Nieto es designado como presidente de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, convenio suscrito por 64 países en busca de transparentar la conducta y acciones de servidores públicos. Ese momento hubiera sido clave para que esta administración proyectara al mundo una estrategia de lucha contra la corrupción, pero el gobierno, inactivo al respecto, perdió una oportunidad histórica. Por el contrario, comenzaron a sonar casos de corrupción de su equipo de gobierno con empresarios de la construcción. Un caso muy polémico tuvo lugar el 5 de noviembre de 2014 cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) anunció que, por instrucciones presidenciales, se cancelaba la licitación pública para la construcción del tren rápido México-Querétaro, que implicaba una inversión de 3 mil 750 millones de dólares. Una de las empresas beneficiadas por dicho contrato sería el Grupo Higa.

Otro caso también vinculado con empresas de la construcción ya señalada es el de la “Casa Blanca” que, a diferencia de administraciones de gobierno anteriores, vinculaba directamente a la pareja presidencial. La crónica de los hechos es la siguiente:

8 de noviembre de 2014. A través de una investigación periodística publicada conjuntamente en Aristegui Noticias, *La Jornada* y *Proceso*, se da cuenta de que el presidente Enrique Peña Nieto y su esposa, Angélica

Rivera, adquirieron una vivienda con valor de 7 millones de dólares en las Lomas de Chapultepec. El inmueble fue comprado a una empresa del Grupo Higa –del que es principal accionista Juan Armando Hinojosa–, que la diseñó en función de las necesidades de la pareja. 9 de noviembre. La Presidencia de la República aclara que la casa ubicada en la calle de Sierra Gorda, número 150, fue adquirida por la esposa de Peña Nieto. 18 de noviembre. Ante el creciente escándalo por el presunto conflicto de intereses, Peña Nieto anuncia que su esposa aclarará los términos de la adquisición. Esa misma noche, Rivera afirma haberla adquirido en parte con los 88 millones de pesos que Televisa le pagó para liquidar su contrato como actriz en 2010. (La Jornada, 22/08/2015).

Un mes más tarde, el 12 de diciembre de 2014, el diario estadounidense *Wall Street Journal* publicó un nuevo caso presumible de conflicto de intereses: el Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, había obtenido una casa millonaria en Malinalco, Estado de México, también de la empresa de Hinojosa en octubre de 2012.

El 3 de febrero de 2015, tras casi tres meses de críticas por el presunto conflicto de intereses de la llamada *Casa Blanca*, el presidente da marcha atrás en la pretensión de hacer desaparecer la Secretaría de la Función Pública (SFP), y designa a Virgilio Andrade como nuevo secretario, encomendándole investigar un posible conflicto de intereses en la adquisición de la mansión. El 21 de agosto de 2015, después de 200 días de investigación, la Secretaría de la Función Pública, en voz de su titular Virgilio Andrade, exculpa al presidente, Enrique Peña, y al secretario de Hacienda, Luis Videgaray.

También el 3 de febrero de 2015, como resultado de la presión por el tema de la *Casa Blanca*, el presidente de México anuncia ocho acciones contra la corrupción que incluyen el relanzamiento del proyecto del Sistema Nacional Anticorrupción. Las ocho acciones son las siguientes: 1) Presentación de la declaración patrimonial de los servidores públicos, 2) Creación de la Unidad Especializada en Ética y prevención de conflictos de interés dentro de la Secretaría de la Función Pública, 3) Establecimiento de reglas de integridad que amplíen los actuales códigos de ética, 4) Desarrollo de protocolos de contacto entre particulares y servidores públicos responsables de las contrataciones, licencias y concesiones, 5) Las dependencias y entidades de la administración pública federal tendrán que elaborar un registro de funcionarios responsables de las contrataciones en las dependencias y entidades de la administración pública, 6) Creación de una ventanilla única nacional para trámites y servicios del gobierno, 7) Publicación de una lista de proveedores sancionados por el gobierno y, 8) Colaboración con el sector privado en materia de transparencia y combate a la corrupción.

**REFLEXIONES EN TORNO A LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA)
DE MÉXICO (2016) Y SU DESVINCLACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN
DE LA CORRUPCIÓN**

El 26 de febrero de 2015 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el *Proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la constitución en materia anticorrupción*, en tanto que, el 4 de mayo de 2015 se promulga la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información* cuya aprobación se agilizó como parte del paquete relacionado con las medidas anticorrupción.

Finalmente, el 27 de mayo de 2015, se publica en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de combate a la corrupción*, lo que coloquialmente se conoce como *Reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)*

A partir de entonces, el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, tenía un año de plazo para emitir las leyes secundarias que señalasen los detalles de operación de dicho sistema.

Como ya es costumbre en los debates parlamentarios, cuando se pretende sacar una ley a la luz, se producen ríspidas discusiones entre los diversos actores políticos, lo que impide llegar a acuerdos. Y esto fue lo que sucedió con las leyes secundarias para el Sistema Nacional Anticorrupción; pasó el año, se terminó el periodo de sesiones ordinarias de las Cámaras el 30 de abril de 2016 y no hubo acuerdo, por lo que las leyes secundarias no salieron.

Es de señalar que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción no es una propuesta del titular del ejecutivo, por el contrario, responde a los diversos escándalos de corrupción que se han gestado en esta administración (2012-2018), a los niveles de impunidad ante dichas situaciones de corrupción. También se debe a la demanda de la ciudadanía de hacer cumplir la promesa de combatir a la corrupción que hiciera Enrique Peña Nieto al dar una conferencia de prensa cuando aún era presidente electo.

3. Estructura y mecánica del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

El artículo 113 del *Decreto en materia de combate a la corrupción* por el que se reforma la Constitución Mexicana en materia de combate a la corrupción define al Sistema Nacional Anticorrupción como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

A la promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción, le siguió el proceso de elaboración y dictamen de las leyes que reglamentan los diecinueve artículos que se reforman de la Constitución. A partir de septiembre de 2015, al Congreso de la Unión le correspondía debatir los ordenamientos que habrían de materializar el Sistema Nacional Anticorrupción. El plazo para presentar las leyes reglamentarias que detallarán la forma de operación del Sistema Nacional Anticorrupción venció el 30 de abril de 2016, es decir, al término del periodo ordinario de sesiones parlamentarias.

Algunas de las características a destacar del Sistema Nacional Anticorrupción son los siguientes: a) La ampliación de facultades a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), b) La creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), c) El fortalecimiento de la corresponsabilidad entre los poderes públicos para combatir la corrupción, d) La participación de las entidades a través de la creación de Sistemas locales o Estatales Anticorrupción (SEA) así como de Tribunales de Justicia Administrativa y entidades estatales de fiscalización, e) La coordinación entre las autoridades federales con los Sistemas locales o Estatales Anticorrupción, f) El establecimiento de una hoja de ruta para la elaboración de la legislación reglamentaria, g) La creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, h) La creación de un Comité de Participación Ciudadana (CPC).

El decreto establece que el Sistema Nacional Anticorrupción operará mediante un *Comité Coordinador* integrado por los titulares de las siguientes instancias y cargos: a) Auditoría Superior de la Federación, b) Fiscalía especializada en Combate a la corrupción, c) Secretaría del ejecutivo responsable del control interno (Secretaría de la Función Pública), d) Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, e) Presidente de organismo garante que establece el artículo 6o Constitucional, es decir, el Consejero Presidente del INAI, f) El representante del Consejo de la Judicatura Federal y, g) El representante del Comité de Participación Ciudadana. Asimismo, se señala que el Comité Coordinador estará en coordinación directa y permanente con los sistemas locales-estatales que habrán de crearse en las 32 entidades federativas.

4. Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción

Después de la presentación pública del SNA, y una vez revisado el decreto, se perciben algunas deficiencias. A continuación se comentan algunas de ellas:

- El modelo del SNA se inclina por actuar como reacción ante el fenómeno de la corrupción, pero no otorga la debida importancia a la prevención; esto explica la ausencia en este proyecto de la Ética Pública y de un conjunto de instrumentos éticos de aplicación práctica. En tanto no se ataquen las causas de la corrupción como medida de prevención, este fenómeno se seguirá multiplicando. Por más que se corten cabezas, otras nuevas surgirán, como sucedía con la Hidra de siete cabezas de la antigua mitología.
- Existe una falta de independencia y autonomía del *Comité Coordinador* y de las instituciones integrantes. Para el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano responsable de imponer sanciones a los servidores públicos y a particulares, el decreto establece que los magistrados que la componen serán designados por el Presidente de la República. La designación por esta vía quita imparcialidad o neutralidad al Tribunal para sancionar y resta autonomía en las deliberaciones. Bajo esta mecánica se reproducen los esquemas de funcionamiento de partido, es decir, se sanciona a los opositores y se protege a los miembros del partido en el gobierno.
- Es clara la falta de capacidad para impulsar sanciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación, ya que el artículo 74, fracción VI, relativo a la revisión de la cuenta pública, señala que “En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas, dicha autoridad (es decir, la ASF) solo podrá emitir recomendaciones.” Esto significa que en caso de incumplimiento de los objetivos en los programas de gobierno por diversas causas (desvío de fondos, negligencia, despilfarro, derroche, etc.), la Auditoría Superior de la Federación se abstiene de imponer sanciones, es decir, no procede a castigar a los responsables de la negligencia en los objetivos de los programas. Este candado legal impide el castigo directo a los corruptos, garantizando la perpetuación de la impunidad.
- La ausencia de una filosofía de valores de servicio público se hace evidente. Cualquier gobierno comprometido verdaderamente en combatir y controlar la corrupción debe poner atención en la conducta de los servidores públicos mediante la filosofía, la educación y la ética. En particular, la Ética Pública es un poderoso instrumento de prevención y control de la corrupción.
- La falta de originalidad impregna el proyecto. El decreto no es tan novedoso como se ha querido aparentar, de hecho rescata viejas ideas de principios de los años ochenta, cuando Miguel de la Madrid era Presidente de México y estableció una serie de medidas como la de que todo servidor público tenía que realizar la declaración patrimonial de forma anual como una obligación establecida en la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.

5. Componentes que debe poseer un SNA

Una vez mostrado en qué consiste el Sistema Nacional Anticorrupción, resulta necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿Qué le falta al Sistema Nacional Anticorrupción? Esta cuestión puede responderse de muchas maneras pues existen diversos enfoques para abordar el problema de la corrupción que dependen del aspecto que de ella se analice. En este sentido, algunos de los enfoques para estudiar este problema son los siguientes: a) *La comprensión del problema*. Consiste en entrar al tema a través de su conceptualización teórica, esto es, analizando las distintas definiciones con los elementos que conlleva, b) *La tipología o formas que adopta la corrupción*. Una clasificación establece que hay corrupción blanca, gris y negra, o aquella otra que señala que hay alta corrupción, mediana corrupción y baja corrupción, c) *Las características de cada tipo de corrupción*, d) *Las causas de su aparición*, es decir, las razones por las que el ser humano se corrompe, e) *Los efectos que genera* en lo político, económico, administrativo, social, etcétera, f) *Las formas de operación*, g) *La percepción y medición de la misma* (las cifras que conlleva), h) *Los sectores o áreas determinadas en las que se manifiesta* (educación, salud, medio ambiente, parlamento, justicia, seguridad, etcétera), i) *Los casos de corrupción más sonados en los medios de comunicación*. Al respecto, son ejemplo los siguientes casos: Granier en Tabasco, Korenfeld en la Comisión Nacional del Agua, la línea 12 del metro en la Ciudad de México, la estela de luz para conmemorar el bicentenario, el Toallagate en la presidencia de Vicente Fox, Pemexgate en las campañas políticas para la presidencia del año 2000, las tarjetas Monex usadas en las campañas a la presidencia en 2012, el escándalo de la “Casa Blanca” ya mencionado. Recientemente se ha sabido que el principal accionista del Grupo Higa, a quien se atribuye haber vendido la “Casa Blanca” a la esposa del presidente apareció en la lista de los *Papeles de Panamá* en los que dio a conocer desvío 100 millones de dólares, j) *Los organismos para combatirla*, por ejemplo, mediante la creación de una fiscalía anticorrupción, una oficina antifraude, un Canciller de Justicia, etc.), k) *La legislación internacional anticorrupción*. Es de señalar que Naciones Unidas cuenta una relación de documentos jurídicos recomendados contra este mal, l) *Los mecanismos de prevención*; aquí entraría la disciplina ética, en particular la ética pública, junto con sus diversos instrumentos de aplicación práctica.

En el estudio de la corrupción, no hay enfoque puro, cualquiera de los antes señalados interactúa con otros a la vez. Cualquier investigador especializado en este fenómeno tiene pleno conocimiento de dicha interacción, sin embargo, cuando se realiza una investigación, ha de darse prioridad a un enfoque en particular.

Este estudio en concreto se inclina por el enfoque de la *prevención de la corrupción* a través de la Ética Pública.

Frente a la pregunta de por qué se corrompen los servidores públicos, diversos estudios³ demuestran que la causa de dichos comportamientos reside en la ignorancia de valores, en la carencia o ausencia de ética. Siendo entonces que la ética no sólo es importante sino necesaria. Pero ¿cómo hacer operable la ética? ¿Qué instrumentos conlleva? Algunos componentes éticos necesarios que podría incorporar el SNA se agrupan en los siguientes bloques:⁴

Políticas: a) Política de difusión de valores de los servidores públicos, b) Políticas estrictas en materia de regalos, c) Políticas de Recursos Humanos basadas en valores, d) Política de inclusión de ética en el Sistema Educativo Estatal, e) Política de ética en las profesiones, f) Política de profesionalización del servidor público, g) Política de acceso a la información pública, h) Política de publicidad y transparencia de las decisiones, i) Política de reestructuración en los niveles de la administración pública, j) Política de refrendo en las decisiones públicas, k) Política de regulación de los cabilderos o lobbies, l) Política de no proliferación de conflicto de intereses.

Organismos: a) Defensor del Pueblo u Ombudsman Parlamentario, b) Órganos de protección a denunciantes, c) Medios de comunicación transparentes y honestos, d) Organismos de prevención y lucha contra la corrupción, e) Comisión de lucha contra la corrupción, f) Oficina Antifraude, g) Fiscalía Anticorrupción, h) Fiscales institucionales independientes y secretos, i) Oficina Nacional de Investigación, j) Organismos de control del presupuesto, k) Oficina Estatal de Auditoría, l) Tribunal de Contabilidad, m) Organismos sancionadores, n) Tribunal especializado en asuntos de corrupción, ñ) Tribunal de ética gubernamental.

Instrumentos éticos: a) Consejo de ética, b) Oficina de ética, c) Ley de ética, d) Códigos de ética y de gobierno, e) Expertos o profesionales en ética pública, f) Auditoría ética, g) Tribunal de ética.

Acciones: a) Dignificación del juramento en la toma del cargo, b) Formación de líderes éticos, c) Captación de denuncias, d) Desarrollo de una escala de conducta ética de los servidores públicos.

³ En otros trabajos se ha dado respuesta a esta pregunta. Ver Oscar Diego (2009), a) *Ética pública y Buen gobierno*; b) *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*.

⁴ Cabe aclarar que existe una obra en la que se desarrollan cada uno de los componentes aquí señalados. La obra se titula: *Componentes para un Sistema nacional Anticorrupción bajo un enfoque ético*, la cual forma parte de la *Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos* No. 18, Toluca, UAEM/Contraloría del Poder Legislativo, 2016. Ver: <http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/publicaciones.html>

Dichos componentes deben estar articulados con el fin de integrar un modelo sólido, eficiente, completo y verdadero. El Sistema Nacional Anticorrupción, de forma, aparenta combatir las prácticas corruptas; de fondo, no entra con profundidad en la materia. En la forma de abordar esta problemática se requiere ampliar la visión de análisis, incorporando a la estrategia de lucha enfoques multidisciplinares con nuevas herramientas como las que ofrece la ética pública. Una combinación equilibrada de medidas preventivas respaldadas tanto en la ética pública como en medidas sancionadoras permitirá enfrentar a la corrupción en sus múltiples formas y facetas.

Lo que sigue, una vez que se tiene el modelo de operación, es, por un lado, su institucionalización y, por otro, la divulgación del tema, ponerlo en el debate público, en los ciudadanos, pero también en los gobernantes hasta que juntos comprendan la necesidad de elevar la ética pública a una política de Estado.

6. Retos de un Estado corrupto

Una analogía para comprender el esquema actual del Sistema Nacional Anticorrupción sería la del “árbol podado”. Imaginemos un árbol robusto, grande, frondoso, que crece día a día y al que cada vez le salen más ramas. Ahora imaginemos que ese árbol es la encarnación de la corrupción. Al tener nuevas ramas y expandirse, crece la corrupción. Ahora pensemos que un grupo de leñadores ha descubierto la malevolencia del árbol y han decidido acabar con él. Pero su estrategia para acabar con el árbol se reduce a podar o cortar algunas ramas, ignorando, que con cada poda, estas se desarrollan con mayor vigor. La relación de esta alegoría con el Sistema Nacional Anticorrupción es la siguiente: el árbol robusto, fuerte y en expansión es la corrupción; los leñadores son los legisladores; la estrategia para combatir el árbol es el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por lo anterior, bajo el actual esquema de operación propuesto para el Sistema Nacional Anticorrupción, y analizando la situación política en la que se gesta así como a los actores políticos responsables de diseñar la estrategia contra la corrupción, es posible deducir y hacer prospectiva, sin ser adivinos y sin necesidad de acudir a las pitonisas o al oráculo de Delfos, que se está gestando un “elefante blanco”⁵ institucional. Dicho elefante, además

⁵ La expresión «elefante blanco» es atribuida a posesiones que tienen un costo de manutención mayor que los beneficios que aportan, o a aquellas que proporcionan beneficio a otros, pero que únicamente ocasionan problemas a su propietario. Su origen viene de los reyes antiguos de Tailandia, los cuales, cuando no estaban satisfechos con un súbdito, le regalaban un elefante blanco. El súbdito debía cobijar y mantener al enorme animal y permitir el acceso a aquellos que quisieran venerarlo, lo cual tenía un costo que, muchas veces, arruinaba al súbdito.

de ser oneroso para la ciudadanía, no previene la corrupción, no persigue ni castiga a los corruptos, y mucho menos lleva a cabo una depuración de aquéllos elementos negativos del servicio público protagonistas de prácticas corruptas.

En este sentido, es altamente probable que la historia dé una más de sus vueltas, es decir, se crearán instituciones para fines nobles, pero estas se corromperán y terminarán actuando en favor de las causas que debían combatir.

El Sistema Nacional Anticorrupción carece de autonomía plena en la forma de operar y de tomar decisiones, solo se le deja margen de actuación en aspectos técnicos; tampoco establece medidas de fondo. Si bien ofrece algunas novedades como la inclusión de un Comité de Participación Ciudadana o la creación de Sistemas Estatales Anticorrupción, la autoridad gubernamental en turno tiene la sartén por el mango al controlar y decidir a quién poner en puestos clave de las instituciones que conforman el sistema.

En suma, el modelo que se presenta del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma, aparenta combatir las prácticas corruptas; de fondo, no entra con la profundidad necesaria en la materia. ¿Cuál es la diferencia entre que existan leyes, normas, instituciones que dicen combatir la corrupción pero solo simulan hacerlo, y que no exista ningún elemento para combatir la corrupción? Respuesta inmediata: no hay diferencia. De no existir ningún organismo al respecto, al menos se ahorrarian los gastos exorbitados que implica mantener un elefante blanco.

En la forma de abordar esta problemática se requiere ampliar la visión, incorporando a la estrategia de lucha enfoques multidisciplinarios con nuevas herramientas como las que ofrece la ética pública.

En la administración 2012-2018 ya ha habido iniciativas relacionadas con la Ética Pública en espacios importantes de gobierno. Muestra de ello son las siguientes: a) El 20 de agosto de 2015 se publicó en el Diario oficial de la Federación el *Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de ética de los servidores públicos del Gobierno federal, las Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública y los lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de prevención de conflictos de interés*, b) El 16 de febrero de 2016 se publicó en el DOF el *Aviso mediante el cual se informa de la publicación del Código de conducta de los servidores públicos de la oficina de la Presidencia de la República*, c) El 7 de abril de 2016 se publicó el *Aviso mediante el cual se informa de la publicación de las bases para la integración y funcionamiento del*

Comité de ética y de prevención de conflictos de interés de la Oficina de la presidencia de la república, d) El 15 de abril de 2016 la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias aprobó un *Código de Ética* para los Diputados Federales el cual se contempla entre en funcionamiento a partir del mes de septiembre de 2018 cuando se instale un *Comité de Ética*.

Una combinación equilibrada de medidas preventivas respaldadas con la ética pública así como con medidas sancionadoras permitirá enfrentar a la corrupción en sus múltiples formas y facetas. El reto en la sociedad mexicana es de enorme magnitud, conlleva la voluntad de sociedad y gobierno de dejar de ser un Estado corrupto *per se*.

Se hace imprescindible la incorporación en la estructura del Sistema Nacional Anti-corrupción los componentes aquí señalados, generando espacios para la institucionalización de herramientas éticas y su operación de manera eficaz y eficiente. Es necesario también generar una sinergia en materia de valores que contagie a los diversos miembros de la comunidad política, independientemente del entorno en que laboren: estudiantes, académicos, intelectuales, políticos, profesionales liberales, jueces, etcétera. Se trata de llegar a todos los rincones de la sociedad y limpiar la podredumbre acumulada durante cinco siglos.

7. Reflexiones finales

La propuesta que presenta este trabajo aspira a mostrar que existen diversos instrumentos, organismos, acciones y políticas que pueden hacer frente a la corrupción. Que la suma de estos organismos, acompañados por principios y valores, podrían sentar las bases de un Estado Ético que limite la corrupción.

Los países más transparentes del planeta lo son gracias a que se apoyan en una educación sólida y a que aplican instrumentos éticos, lo que demuestra que la ética pública funciona y que es la mordaza para controlar la corrupción. Un estudio comparativo sobre ética pública en países de la Unión Europea demostró que “El trabajo sobre la ética condujo a la reducción de la corrupción a su vez mejorando el crecimiento económico” (Molainen y Salminen, 2007).

Debido a que el problema de la impunidad acompaña a la corrupción, no basta con tener mecanismos para sancionar, hace falta valor para castigar verdaderamente; de lo contrario, los corruptos, además de continuar con sus prácticas basadas en antivalores,

**REFLEXIONES EN TORNO A LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA)
DE MÉXICO (2016) Y SU DESVINCULACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN
DE LA CORRUPCIÓN**

contribuyen a que la impunidad se robustezca, convirtiendo a su vez al Sistema Nacional Anticorrupción en el hazmerreír de la población. De ahí la importancia de contar con organismos que vigilen, controlen, evalúen y sancionen la conducta de los servidores públicos.

Respondiendo a la pregunta sobre qué le falta al SNA, la respuesta inmediata sería su antídoto: la ética pública y sus instrumentos de aplicación práctica. Imposible detener la corrupción si no se toma en cuenta a la ética. La ética pública es un poderoso instrumento para controlar la corrupción. Ya Aristóteles, en el siglo IV a. C., escribía: “Es mucho más necesario nivelar los deseos de los hombres que sus propiedades y esto solamente puede realizarse con un sistema adecuado de educación, reforzado por la Ley”.

8. Bibliografía

- Aristóteles, (1982), *Política*, en Obras, Madrid, Editorial Aguilar.
- Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de ética de los servidores públicos del Gobierno federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de ética y de prevención de Conflictos de Interés; *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2015.
- Aviso mediante el cual se informa de la publicación del Código de conducta de los servidores públicos de la Oficina de la presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de febrero de 2016.
- Aviso mediante el cual se informa de la publicación de las bases para la integración y funcionamiento del Comité de ética y de prevención de conflictos de interés de la Oficina de la Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2016.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción; *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015.
- Diego, Oscar, *Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción*, Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos No. 18, Toluca, UAEM/ Contraloría del Poder Legislativo, 2015.
- Diego, Oscar, *Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia*, Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos No. 19, Toluca, UAEM/ Contraloría del Poder Legislativo, 2015.
- "El informe de Virgilio Andrade. La historia del escándalo", *La Jornada*, 22 de agosto de 2015. Consultado por internet el 3 de mayo de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/22/politica/003n1pol>
- Molainen, Timo y Salminen, Ari (2007), *Comparative study on the public service ethics of the Euro Union member States*, Helsinki, Ministry of Financ.

**REFLEXIONES EN TORNO A LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN (SNA) DE MÉXICO (2016) Y SU DESVINCULACIÓN DE LA ÉTICA
PÚBLICA COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

Se terminó de imprimir en noviembre de 2017
en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.,
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: impresostega@gmail.com

La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares

ISSN: 978-607-7716-20-4



9 786077 716204