



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS
VI PROMOCIÓN
2014-2015**

**DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. EL CASO
DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
COMPARADAS**

Presenta

ANDREA CALDERÓN ROMERO

Directora de Tesis: Mtra. Liliana Veloz Márquez

Seminario de Titulación: Elecciones, transparencia y corrupción

Ciudad de México, diciembre 2017.

Agradecimiento al Programa de Formación de Alto Nivel PFAN-CONACYT, por el apoyo brindado

RESUMEN

En México, la corrupción es percibida como una práctica cotidiana y parte fundamental del sistema político. Su definición y su medición representan uno de los mayores retos tanto a nivel nacional como a nivel internacional Sin embargo, en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto se ha iniciado un proceso de enorme calado para combatir institucionalmente este mal: el Sistema Nacional Anticorrupción.

El presente trabajo pretende analizar el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, a través de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de identificar si éste cuenta con elementos que la literatura de diseño institucional de combate a la corrupción considera debe contener un esfuerzo nacional, y así, aumentar las posibilidades de combatir la corrupción de manera exitosa.

Palabras clave: *corrupción, diseño institucional, combate a la corrupción.*

SUMMARY

In Mexico, corruption is perceived as an everyday practice and as a fundamental part of the Mexican Political System. The definition and measurement of corruption is one of the biggest challenges that Mexico and every country around the world faces. However, President Enrique Peña Nieto's administration has begun an enormous effort to fight against corruption, from an institutional way: Anticorruption National System.

The present job aims to analyze the design of the Anticorruption National System, mainly from the General Law of the Anticorruption National System, in order to identify if it contains elements that literature specialized in institutional design against corruption considers should be included in a National effort, and in this way, increase its possibilities of doing it successfully.

Key words: *corruption, institutional design, fight against corruption.*

DEDICATORIA

A mi mamá por su cariño y su apoyo siempre en mis sueños, y por ser un ejemplo a seguir de lo lejos que se puede llegar profesionalmente.

A mi papá, por su apoyo y cariño incondicional todos los días, a pesar de la distancia.

A Michelle, porque desde lejos siempre siento lo cerca que estás y porque eres uno de mis pilares. Además, me has dado junto con Martijn una de las bendiciones más bonitas de mi vida: Aiden.

A Omar, por tu amor y apoyo en mis proyectos, y por querer compartir los tuyos conmigo. Qué bonito que el camino de compartir la vida empezó durante esta maestría.

A mis amigas y amigos, que siempre están cerca de mí.

A mi familia que está cerca y los que están lejos; a mis suegros y cuñados, por las porras de siempre.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer a la FLACSO, sede México, por permitirme cumplir una etapa más de mi desarrollo personal y profesional. Estudiar una maestría de tan alta calidad sin descuidar el trabajo, es un escenario difícil en México, por lo que me siento profundamente afortunada.

A la Mtra. Liliana Veloz, por su guía, orientación y apoyo desde el inicio de la maestría cuando fue mi tutora y al final, como Directora de Tesis. Agradezco infinitamente la paciencia cuando la vida se me atravesó y tuve que posponer la entrega de este trabajo temporalmente.

Al Dr. Mario Torrico, por siempre estar dispuesto a compartir su conocimiento y tiempo para la realización de este trabajo y por las discusiones durante los encuentros presenciales, que sin duda ampliaron mis horizontes de pensamiento.

Al Mtro. Patricio Carezzana, por su apoyo y paciencia durante los últimos trimestres de la maestría y su disposición a enseñar, siempre.

A mis compañeros de la FLACSO, ya que a partir de sus experiencias profesionales, pude aprender y crecer.

A Dorothy, sin tu presencia el engranaje de la MPPC no funcionaría igual. Gracias por todo tu apoyo.

Finalmente, agradezco al Programa de Formación de Alto Nivel (PFAN)- CONACYT, con cuyo apoyo pude concluir una etapa profesional más, de manera exitosa.

INDICE GENERAL

RESUMEN	1
DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	5
Estructura del Trabajo de Investigación	15
DISEÑO METODOLÓGICO	16
CAPITULO I. ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN EN EL MUNDO	18
1.1 Corrupción y Gobernanza	20
1.2 Diseño de políticas de combate a la Corrupción	21
1.3 Medición de la corrupción	28
1.4 Evaluación de las políticas anticorrupción	30
CAPITULO II. BREVE CONTEXTO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO	35
2.1 La Corrupción en la Agenda Gubernamental	35
2.2 Las Instituciones del Combate a la Corrupción	43
CAPITULO III. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	48
3.1 Diseño del Sistema Nacional Anticorrupción	48
3.2 Identificación de Buenas Prácticas en el Diseño del SNA	55
IV. CONCLUSIONES	64
V. EPÍLOGO	68
VI. ANEXOS	69
ANEXO 1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	69
ANEXO 2. CLASIFICACIÓN DE FALTAS DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	90
ANEXO 3. INTEGRANTES DEL COMITÉ DE SELECCIÓN	91
BIBLIOGRAFÍA	92

INTRODUCCIÓN

La historia política contemporánea de México ha sido testigo de numerosos escándalos por actos de corrupción en las más altas esferas políticas. No obstante, ésta no es propia de un segmento de población en específico y no afecta únicamente al gobierno, sino que también trastoca las reglas, instituciones y conductas de la población¹.

Lamentablemente, ha habido una variable constante en aquellos casos en donde se ha evidenciado un acto de corrupción y es la impunidad que prevalece tras hacerse del conocimiento público, incluso cuando se trata de alguna autoridad. Como resultado de lo anterior, se genera un descontento en la sociedad con la clase política que ocasiona desconfianza en las instituciones que rigen la vida diaria. Sin embargo, muchas veces se señala que la corrupción no es una consecuencia de las fallas que presenta el sistema político mexicano, sino que es uno de sus pilares, además de ser percibida como una práctica cotidiana² y normalizada en la vida pública³. Todo lo anterior se traduce en un problema de gobernabilidad en el corto, mediano y largo plazo y altos costos económicos, políticos y sociales para el país.

Si bien la corrupción se considera una parte fundamental de la razón de ser del sistema político mexicano, en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto se ha iniciado un proceso de enorme calado para combatir institucionalmente este mal endémico. Se ha creado un nuevo diseño que involucra cambios en el marco legal a nivel constitucional, y reformas a un conjunto de leyes. Asimismo, se ha pensado en la inclusión de la sociedad civil tanto en el diseño como en la implementación del mismo.

Así, en México ahora se cuenta con un Sistema Nacional Anticorrupción que pretende hacer frente a este problema desde todas las perspectivas posibles, fortaleciendo el aparato administrativo a nivel federal y replicándolo a nivel estatal, así como estableciendo la cooperación entre los responsables de combatirlo. Lo anterior tomando en cuenta las experiencias que ya se encuentran a nivel internacional.

¹ Ballinas, 2014; citado en Reporte ETHOS, Descifrando la Corrupción, 2017.

² Mauricio Merino, "México: la batalla contra la corrupción"; Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, junio 2015, p.

3

³ Pedro Gerson, "La Trampa de Corrupción en México", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol.15, número 3, p. 20

Para analizar este fenómeno, habría que empezar haciendo alusión a la idea de que a pesar de que la corrupción se percibe y se practica todos los días, su definición no resulta un ejercicio sencillo, puesto que engloba “numerosas conductas siempre enunciadas, pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley y que, al estar apartadas de la ley, se practican de manera clandestina⁴”. Además, no se limita únicamente al sector público o al privado, sino que en muchos casos se encuentran coludidos; no se lleva a cabo en un solo nivel gubernamental, y, finalmente, los actos de corrupción no resultan sencillos de cuantificar ni de medir.

El tema de medición merece atención especial, puesto que de acuerdo con María Amparo Casar (2015), descubrir un acto de corrupción requiere de voluntad, recursos y capacidades y, una vez descubiertos, se encuentran con la opacidad y la impunidad, por lo que su medición resulta prácticamente imposible.

Por esta razón, la definición adoptada comúnmente en la literatura es la desarrollada por Transparencia Internacional (TI), en la que se trata del abuso del poder público para recibir un beneficio privado⁵. Esto resulta útil, puesto que el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) desarrollado por TI, es actualmente la mejor herramienta para medir la corrupción a nivel mundial.

El IPC es un índice de percepciones sobre corrupción en el sector público⁶, que otorga una calificación a los países en una escala del 0 al 100, en donde cero implica que ese país es percibido como altamente corrupto, mientras que 100 implica la ausencia de la percepción de corrupción. Con base en esa calificación, se le asigna un ranking en la lista de países que integran este índice. La metodología para construirlo se basa en una serie de herramientas estadísticas y de encuestas aplicadas a los ciudadanos que son evaluadas por TI para cada uno de los países en la lista.

Si bien es cierto que se trata de indicadores imperfectos, en la actualidad es la mejor herramienta que existe para evaluar los avances o retrocesos de los países en materia de corrupción. Además, al tener cobertura a nivel mundial (168 países), permite que se puedan hacer comparaciones entre grupos de países de acuerdo a los intereses de la investigación⁷.

⁴ Ma. Amparo Casar, México: Anatomía de la Corrupción, Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO).

⁵ <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>

⁶ <http://www.transparency.org/cpi2015/> FAQ

⁷ Ma. Amparo Casar, op.cit, p. 12

No obstante, no es el único índice que intenta medir la corrupción. El Banco Mundial generó los Indicadores de Gobernanza⁸, los cuales miden seis dimensiones clave de la calidad institucional, a través de dos indicadores políticos, dos económicos y dos institucionales. Los cuales son:

1. Rendición de cuentas y libertad de expresión
2. Inestabilidad política y violencia
3. Eficacia gubernamental
4. Carga regulatoria
5. Estado de Derecho
6. Control de la Corrupción

Existen distintos estudios que miden la percepción de la corrupción, ya sea en su forma de calidad de gobierno o la extensión en la que se presenta el problema a nivel país y en las que México aparece continuamente reprobado⁹. Por citar algunos ejemplos, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2015 de Transparencia Internacional¹⁰ le otorgó un puntaje de 35 de un total de 100, ocupando el lugar 95 de 174 países analizados; en los indicadores de calidad gubernamental del Banco Mundial obtuvo 39 de 100¹¹; se posicionó como el cuarto peor país en niveles de corrupción del G-20 y el último lugar entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹².

A nivel nacional, los datos que se tienen no distan mucho de aquellos a nivel internacional. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), publicada en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojó que la corrupción es percibida como el segundo problema más importante del país, por debajo de la inseguridad y la delincuencia. Las instituciones donde se cometen el mayor número de actos de corrupción son la policía, los partidos políticos y el gobierno federal¹³.

Asimismo, de acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO)¹⁴, la tasa de prevalencia de la corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes (personas

⁸ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

⁹ Pedro Gerson, *Op.cit.*, p. 21.

¹⁰ <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

¹¹ <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-mundiales-de-buen-gobierno>

¹² *ibíd.*

¹³ ENCIG, 2015

¹⁴ http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/encuesta-nacional-de-calidad-e-impacto-gubernamental-2015-via-inegi/

afectadas), mientras que la incidencia fue de 30,097 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes (experiencias de corrupción registradas en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos con servidores públicos).

Como dato de referencia, cabe destacar que en 2013¹⁵, la corrupción ocupaba el tercer lugar en la lista de percepciones de los problemas más importantes del país, de acuerdo con la ENCIG, lo cual indica que el problema no solamente no ha disminuido sino que se ha acentuado. Asimismo, queda claro que México se enfrenta a un reto de enormes proporciones y sin soluciones sencillas, lógicas o lineales, y que se requiere de un andamiaje institucional serio, de un marco legal robusto, de voluntad política y de un sistema de pesos y contrapesos en la vida cotidiana de este país.

En México, así como a nivel mundial, la corrupción tiene una serie de efectos en el corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, el descontento que generan los escándalos de corrupción obligan a las autoridades a tomar medidas “al vapor” para intentar contener la crisis; sin embargo, el interés podría responder más a un tema político o electoral. En el mediano plazo, la corrupción tiene efectos negativos tanto en la desigualdad como en la provisión de los servicios básicos. En el largo plazo, la corrupción le representa a cualquier país un alto costo. En el caso específico de México, la Corporación Financiera Internacional, miembro del Grupo del Banco Mundial, estima que la corrupción equivale a 9% del PIB, mientras que el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) argumenta que la corrupción le cuesta al país 1.5 billones de pesos¹⁶. Además, afecta seriamente las posibilidades de inversión en un país, al ser el primer factor que impide hacer negocios de acuerdo a un estudio de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)¹⁷.

Otra de las consecuencias directas que tiene la corrupción es que fomenta un distanciamiento entre autoridades y gobernados, puesto que es un fenómeno que no se puede entender ni reproducir de no ser por la impunidad que impera en el país, lo que trae

¹⁵<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx>

¹⁶ María Amparo Casar, “Corrupción”, Revista Nexos, número 468, diciembre 2016

¹⁷ Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas (UNDOC), citado en María Amparo Casar, “Corrupción”, Revista Nexos, Número 468, diciembre 2016.

como resultado directo una profunda desconfianza en la capacidad de sancionar aquellas conductas que sean consideradas como corrupción.

A pesar de las cifras desalentadoras en torno al tema de la corrupción en el país, los esfuerzos institucionales para combatirla han estado presentes desde la década de los años ochenta. Además, “el pobre desempeño del país en el IPC contrasta con los cuantiosos recursos que se han destinado a combatirla”, pasando de 8 millones a casi 26 millones y medio¹⁸. No obstante, esta transición institucional en el marco del combate a la corrupción ha sido paulatina y ha carecido de la robustez necesaria para atacar el problema de raíz e incluso para revertir la percepción de este fenómeno, caso que comparte el presupuesto asignado a combatirla, en palabras de Ma. Amparo Casar, “se gasta más, pero no se gasta mejor¹⁹”.

El primer avance significativo en torno al combate a la corrupción se dio a raíz del arribo a la presidencia de Vicente Fox Quezada en el año 2000. La transición política del partido hegemónico (PRI) al principal partido de oposición (PAN) estuvo acompañada de la llegada de temas relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas, así como de combate a la corrupción a la agenda prioritaria gubernamental. A nivel institucional, se creó la Secretaría de la Función Pública dentro del aparato de la Administración Pública Federal y el Instituto Federal de Acceso a la Información²⁰.

A pesar de que estos esfuerzos ayudaron a México en el camino hacia una mejor calidad en el gobierno, su creación no se tradujo en una mejora generalizada en estas dos prácticas, lo cual se reflejó en una serie de documentos de trabajo elaborados tanto a nivel nacional como internacional. A 15 años de haber iniciado con un rediseño de las instituciones públicas en torno temas de corrupción, rendición de cuentas y transparencia, el país se encuentra inmerso en un ambiente de desgaste y de desconfianza a las autoridades por escándalos de corrupción en los que la sociedad civil cada vez está jugando un papel más activo al exigirle cuentas al gobierno.

¹⁸ María Amparo Casar, “Anatomía Sobre la Corrupción. 2ª edición corregida y aumentada”, octubre 2016, pp.

¹⁹ *Ibidem*, p. 29

²⁰ El 5 de mayo de 2015 entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), con la que el IFAI se convirtió en el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). No obstante, el alcance de este cambio es tema de otra discusión.

De acuerdo con Merino (2015)²¹, en el sexenio del presidente Peña Nieto dos eventos han cimbrado la conciencia pública en torno a los temas de impunidad y corrupción: la desaparición de 43 estudiantes de la escuela Rural Normal, “Raúl Isidro Burgos”, en Ayotzinapa, Guerrero, y la publicación en noviembre del mismo año del reportaje de la periodista Carmen Aristegui sobre la casa que la esposa del presidente, Angélica Rivera, adquirió al grupo “Higa”, empresa que ha resultado beneficiada por numerosos contratos de obra pública tanto en el estado de México como en el Gobierno Federal.

Si bien el primero de estos temas se relacionó con la corrupción al interior de los aparatos policiales -específicamente a nivel estatal y municipal aunque no exclusivamente- y con la impunidad, el tema de la Casa Blanca causó gran indignación en la opinión pública, tanto por el monto de la propiedad (alrededor de 7 millones de dólares), como por la respuesta del Gobierno Federal ante la crisis, al designar al Mtro. Virgilio Andrade como Secretario de la Función Pública para encargarse de investigar cualquier conflicto de interés, lo que en sí era un clarísimo conflicto de interés²².

Lo anterior cobra mayor relevancia, debido a que el combate a la corrupción, junto con la transparencia y rendición de cuentas, fue parte de los cinco acuerdos que se establecieron en el Pacto por México, el cual fue la primera aproximación del entonces presidente electo, Enrique Peña Nieto, para posicionar su agenda de gobierno.

A manera de contexto, el Pacto por México fue un acuerdo político entre los tres principales partidos políticos de México: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este fue resultado de un acercamiento por parte del candidato electo y su equipo de transición con las fuerzas políticas, a fin de impulsar los temas relevantes de gobierno y realizar los acuerdos “que 15 años de gobierno dividido habían impedido que México avanzara aún más de lo que se logró en dos décadas²³”.

²¹ Mauricio Merino; *Op cit*, p. 1

²² Además de esta medida, el Gobierno Federal exhibió a una primera dama indignada por los cuestionamientos de la compra de la propiedad, lo que aumentó más el descontento social.

²³ <http://pactopormexico.org/como/>

Tras una serie de negociaciones entre el equipo de transición y representante del PRI, y de los representantes de los partidos políticos, en noviembre de 2013 se llegó a un acuerdo definitivo que incluía cinco apartados, que englobaron 95 compromisos específicos:

1. Sociedad de Derechos
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad
3. Seguridad y Justicia
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
5. Gobernabilidad Democrática.

El pacto se hizo público el 2 de diciembre en una ceremonia en el Castillo de Chapultepec, encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto, acompañado por los presidentes de los partidos pactantes: María Cristina Díaz (PRI), Gustavo Madero (PAN) y Jesús Zambrano (PRD), así como por los demás integrantes del grupo negociador.

Este Pacto por México sentó el precedente de la pertinencia de la participación ciudadana activa en los temas de la agenda gubernamental, ya que el pacto contemplaba “la participación de los ciudadanos como actores fundamentales, y no sólo como sujetos, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas”.²⁴ A pesar de que a través de este Pacto se lograron sacar compromisos de importancia, fue perdiendo su peso político con el paso de los años. No obstante, hubo otros espacios de participación de la sociedad civil que merecen la pena ser mencionados.

El 27 de mayo de 2015, el presidente Peña Nieto decretó la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante, SNA), que “establece las bases constitucionales para que los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción, sean sancionados y obligados a resarcir el daño patrimonial causado”²⁵.

Vale la pena destacar que tras el decreto presidencial, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil expresaron a través de su Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, que “la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción se plantea como uno de los mayores desafíos legislativos en la historia reciente del país, tanto por su

²⁴ íbidem

²⁵ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-promulgacion-de-la-reforma-constitucional-para-crear-el-sistema-nacional-anticorrupcion/>

dimensión, como por su relevancia²⁶. Así, queda clara la necesidad de que el marco normativo a través del cual se fundarían sus cimientos debería ser producto de una política pública completa, articulada y coherente²⁷.

En principio, el Sistema se pensó como una instancia de coordinación entre autoridades locales y Federales, a fin de que se generen acciones para prevenir, detectar y sancionar irregularidades y delitos por actos de corrupción. Asimismo, contaría con facultades de coordinación en materia de fiscalización y control de recursos públicos.

En términos generales, el SNA cuenta con un Comité Coordinador integrado por la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía para el Combate a la Corrupción y la Secretaría de la Función Pública, entre otros. Asimismo, tiene un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. Los detalles del diseño se describirán en el tercer capítulo del presente trabajo, pero por el momento, sobra decir que se trata de una estructura institucional compleja.

A nivel mundial, las Agencias Anticorrupción generalmente son resultado de un escándalo político y la crisis que lo precede, lo que explica su corta existencia, o bien su capacidad limitada para cumplir con la entrega de resultados²⁸. El caso de México es el claro ejemplo del surgimiento de estos esfuerzos y de la llegada a la agenda prioritaria del gobierno.

Si bien es cierto que se requiere un esfuerzo institucional y permanente en el combate a la corrupción, queda la interrogante de si el SNA cuenta con un diseño adecuado, lo que directamente repercutirá en su correcta implementación. El tema no resulta menor, puesto que un documento publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el que se compararon los esfuerzos de combate a la corrupción de 5 países en América Latina²⁹ tiene como una de sus principales conclusiones que es en la implementación en donde está el foco rojo de las políticas anticorrupción.

²⁶ Causa en Común, Ceey, Fundar, Gesoc, A.C.C, IMCO, México Evalúa, RRC, Transparencia Mexicana, Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, 2015.

²⁷ *ibidem*

²⁸ Luis De Sousa, Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance, *Crime Law Soc Change*, 2010, p. 6

²⁹ PNUD-UNDOC, Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la CNUCC desde la experiencia de América Latina, 2013, p. 18

De esta manera, el presente trabajo busca responder a la pregunta de investigación sobre si ¿el diseño actual del Sistema Nacional Anticorrupción cuenta con elementos que garanticen su autonomía, a fin de que pueda cumplir cabalmente con su función?

A fin de desligarse de las acusaciones de impunidad que acompañan a la corrupción, una de las características esenciales que debería tener el Sistema Nacional Anticorrupción sería la de gozar con autonomía funcional, presupuestal y de personal, a fin de que pueda investigar y sancionar a los funcionarios involucrados en actos de corrupción.

Derivado de esta autonomía se aumentarían las probabilidades de tener imparcialidad al momento de juzgar a todas aquellas personas que se vieran envueltas en actos de corrupción y la facultad de imponer sanciones sin que éstas se vean anteceditas, o precedidas, por escándalos políticos que impidan el correcto actuar.

Sin estas dos características sería casi imposible desligar la impunidad en el actuar de las autoridades en torno a la corrupción y si esto no se logra, todo el andamiaje institucional, legal y administrativo sería inútil para lo que se pretende lograr y aumentaría tanto la percepción de corrupción como la brecha de confianza entre autoridades y gobernados.

Así, de esta pregunta de investigación deriva la siguiente hipótesis: el Sistema Nacional Anticorrupción cuenta con elementos mínimos que ayuden a garantizar su autonomía y esto, coadyuva al mejor funcionamiento del SNA.

Este asunto no resulta menor, en tanto que el conjunto de instituciones que actualmente existen y que formarán parte del Sistema, presentan carencias de distinta índole: desde imparcialidad en la cabeza de la institución, al ser designado por el Presidente de la República (como es el caso de la Secretaría de la Función Pública), hasta falta de mecanismos serios de sanción en caso de detección de irregularidades (como el caso de la Auditoría Superior de la Federación). Esto podría poner en riesgo el correcto funcionamiento del Sistema y a su vez, podría aumentar la desconfianza entre ciudadanos y autoridades, lo cual es perjudicial para una buena gobernabilidad.

Aunado a esto, el contexto sociopolítico en el que se encuentra el país tras los escándalos del posible conflicto de interés entre la familia del presidente Peña Nieto y empresarios, y la deficiente respuesta de la SFP en la opinión pública, hacen indispensable que el Sistema Anticorrupción se planteé como un esfuerzo serio, claro y dirigido a una mejora sustancial

en la calidad de gobierno. En caso de que se garanticen estos elementos, este esfuerzo podría ser bien recibido por la comunidad internacional.

El surgimiento de las agencias anti corrupción son parte de una solución inmediata que los gobiernos de los distintos países ofrecen para combatir este problema público. Sin embargo, la corrupción también tiene efectos nocivos a largo plazo en un país, como es el caso del descrédito en la democracia o los costos en los que se incurre al no combatir la corrupción de manera eficiente.

Un ejemplo de lo anterior se puede observar a través de los resultados del Latinobarómetro de 2015³⁰, en el que los resultados para México arrojaron que el 74% de las personas encuestadas opinaron que se ha progresado poco o nada (37% respectivamente para cada respuesta) en reducir la corrupción en las instituciones del Estado. Asimismo, se consideró que la corrupción es el quinto problema más importante en el país.

En el caso Mexicano y quizá en muchos otros, la corrupción tiene dos aristas, una técnica, en la que se trata de medir los niveles de la corrupción y sus efectos en la gobernabilidad de un país, al igual que sus costos para la sociedad y para el gobierno. Pero también se trata de un problema con una vertiente política en la que la voluntad de todos aquellos que forman parte de la estructura política resulta indispensable para combatir este problema.

Además de la voluntad de aquellos actores que forman parte de la estructura política que directa o indirectamente inciden en el combate a la corrupción, la participación de la sociedad civil resulta de la mayor relevancia, ya que tiene la capacidad de influir sobre el actuar gubernamental³¹. No hay que olvidar que si se cuentan con los canales adecuados, la ciudadanía organizada puede contribuir a que las instituciones tengan mayores incentivos para rendir cuentas³².

La elaboración del diseño del Sistema Nacional Anticorrupción está claramente influenciado por la participación de la sociedad civil, la cual ha contribuido a generar un sistema de contrapesos, que coadyuven a la creación y fortalecimiento de un Sistema Anticorrupción que funcione de manera autónoma. Tal fue el caso de su contribución a la iniciativa de ley de creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y del impulso a la iniciativa ciudadana

³⁰ <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

³¹ Contraloría Ciudadana, 2014; citado en Descifrando la Corrupción, ETHOS, 2017.

³² Descifrando la Corrupción, ETHOS, 2017, p. 17

de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mejor conocida como Ley 3 de 3, ambas fundamentales en el combate a la corrupción.

Estructura del Trabajo de Investigación

Así, en el primer capítulo de este trabajo se hace un análisis con base en los hallazgos de la literatura sobre política pública y combate a la corrupción, en torno a las buenas prácticas en la construcción de instituciones dedicadas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción. Lo anterior, a fin de exponer aquellos elementos que han estado presentes en los casos que se consideran como exitosos a nivel mundial para que puedan servir de referencia en la construcción de los cimientos sólidos, y posterior implementación, del andamiaje institucional anticorrupción en México.

Además, dedica un apartado al tema de la medición en el que presenta los distintos mecanismos para medirla, además de las dificultades que se presentan en torno a este tema. Es importante destacar la presencia de este rubro, puesto que es un elemento que está siempre presente al hablar sobre corrupción.

Asimismo, se le dedica un apartado a la evaluación de las políticas anticorrupción, puesto que todo el esfuerzo para la creación de métricas incluso cuando se traten de percepción de corrupción, debería estar orientado a que se conviertan en insumos para evaluar la política. Además, resulta importante que esta evaluación se elabore de manera periódica y con base en indicadores que sean susceptibles de ser medidos en el tiempo.

En el segundo capítulo se contextualizará el lugar que ha ocupado el combate a la corrupción en la agenda de gobierno del país, así como el recorrido político, legal, institucional y administrativo que ha llevado a la necesidad pensar en un Sistema Nacional Anticorrupción para abordar este problema de manera concreta.

En un tercer capítulo, se describirá detalladamente el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que permitirá tener un panorama general para entender el complejo entramado institucional y la participación activa de la sociedad en su funcionamiento.

Tras haber puesto en contexto el largo camino que tuvo que recorrerse para llegar a un Sistema Nacional Anticorrupción y de haber descrito el diseño con el que se cuenta actualmente, se tendrán las bases para discutir si lo que está presente en el sistema es suficiente para que éste pueda operar de manera autónoma, ya que ésta es una de las características más relevantes que aparecen en la literatura sobre las buenas prácticas en el combate a la corrupción.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se hará una reflexión sobre el futuro del Sistema Nacional Anticorrupción, dadas las condiciones actuales sobre el que está diseñado, mencionando las buenas prácticas que incluye, así como los retos o ventanas de oportunidad que tiene para mejorar en el futuro y poder cumplir con su objetivo.

A manera de Epílogo se mencionará en qué etapa se encuentra el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que es un proceso que mucho ha avanzado desde que se inició la elaboración del presente trabajo. Se trata de un corte a fin de detener el análisis, pero también para que sirva de referencia temporal para posteriores trabajos en la materia.

DISEÑO METODOLÓGICO

El presente trabajo analizará el desarrollo y diseño del SNA desde el ámbito federal, en el marco de los avances institucionales legales que se han llevado a cabo desde este nivel. Esto implica que los sistemas locales anticorrupción y su vinculación con el Sistema Nacional, quedarán fuera del objeto de estudio.

No se pone en duda la importancia de cada una de las partes que comprenden la totalidad del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que sin cada de una de ellas, el Sistema tendría carencias importantes en su implementación. No obstante, lo que este trabajo de investigación tiene en su centro de análisis es el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción y el marco de las experiencias internacionales a las que se refiere el documento, sirve para identificar si el caso mexicano cuenta en su diseño con algunos elementos de éxito, a fin de garantizar su sostenibilidad a lo largo del tiempo. Este elemento es de suma importancia, puesto que si se reproducen vicios o malas prácticas, o bien, se omiten buenos elementos

fundamentales desde el inicio, el Sistema Nacional Anticorrupción no podrá cumplir con su mandato.

En este sentido, merece ser mencionado que la comparación entre el Sistema Nacional Anticorrupción y algún organismo u organismos a nivel internacional de manera detallada fue una de las vertientes exploradas para desarrollar el hilo conductor de la investigación. La literatura que trata del diseño de las agencias anticorrupción coincide en que el éxito de las agencias anticorrupción depende en gran medida del contexto en el que surgen, por lo que se exploraron variables que pudieran servir de parámetro de comparación entre México y otros países con experiencias de combate a la corrupción.

No obstante, resultó complicado encontrar un contexto similar al mexicano, en cuanto a calificaciones dentro del Índice de Percepción de la Corrupción, tipo de gobierno, PIB per cápita, entre otros, que fuera considerado como exitoso y sobre el cual se pudieran retomar buenas prácticas que asemejaran al sistema mexicano. Por esta razón, se optó por una búsqueda de elementos clave dentro de los diseños institucionales para buscarlos en el objeto de estudio, independientemente de si se contaba con contextos sociopolíticos similares.

Así, los casos de Singapur y Hong Kong resultaron ser referentes obligados al ser esfuerzos realizados desde más de tres décadas y cuyos resultados han tenido un impacto positivo en las sociedades en las que se desarrollaron.

Esto no significa que no se tomaron en cuenta las distintas tipologías en las que se pueden agrupar las instancias de combate a la corrupción de acuerdo a su diseño. La literatura coincide en que se pueden identificar modelos de diseño institucional de combate a la corrupción. De acuerdo con Meagher³³ (2004), existen dos modelos de agencias anticorrupción³⁴, aquellas en donde se concentran las facultades de investigar, procesar y, en muchos casos, de sancionar los posibles actos de corrupción, así como la tarea de prevenirla. El continente asiático, debido al tipo de gobierno centralista y vertical, tiene los mejores ejemplos de agencias concentradoras de las tareas anticorrupción y gozan de

³³ Meagher, 2004; citado en el Cuaderno de Trabajo sobre Rendición de Cuentas, Secretaría de la Función Pública.

³⁴ Maria Amparo Casar, en la segunda edición de México: Anatomía de la Corrupción, retoma la clasificación de la OCDE, que coincide con la señalada, como se mencionará posteriormente.

autonomía. Sin embargo, también existen aquellas en donde las tareas están dispersas entre uno o más organismos dentro del aparato de gobierno.

Ahora bien, el engranaje del Sistema Nacional Anticorrupción se desarrolla en el marco de un conjunto de siete leyes, llamadas Leyes Secundarias. Éstas son:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas
3. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
6. Código Penal Federal

No obstante, es dentro de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en donde se explica a detalle su diseño, mientras que las otras seis leyes forman parte de la operatividad del sistema día a día, por ende, de su implementación. Por ello, este trabajo deja fuera el análisis profundo de estas seis leyes y trata de analizar e identificar en el marco de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, si éste cuenta con elementos mínimos que contribuyan a que en el corto, mediano o largo plazo el Sistema Nacional pueda cumplir con la tarea que le fue encomendada.

Finalmente, si bien es cierto que la política pública el mayor reto se localiza en la implementación, es por demás sabido que una buena implementación es resultado de un diseño adecuado. En esta ocasión, la implementación del Sistema, tanto a nivel federal como a nivel estatal, no forma parte del alcance de este trabajo.

CAPITULO I. ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN EN EL MUNDO

Un diseño eficaz de combate a la corrupción debe tomar en cuenta sus distintas fases: prevención, denuncia, investigación, persecución y sanción del delito (Casar, 2016).

Al igual que cualquier política pública, la de combate a la corrupción requiere en primera instancia de un diagnóstico en donde se expongan las causas y el alcance del fenómeno, la voluntad para hacer los cambios necesarios para su desarrollo (muchas veces

dependiente de la voluntad política) y de una política de Estado que ponga en el centro de su atención la lucha contra este mal, y en el caso mexicano como “transexenal, transversal, integral y que busque generar resultados sostenibles en el tiempo³⁵”.

Como se ha mencionado, el éxito de las agencias anticorrupción depende mucho del contexto en el que surgen, por lo que no existe modelo que pueda ser replicado de manera exacta por todos los países. Sin embargo, se han realizado esfuerzos importantes en organizaciones internacionales para intentar catalogar los distintos diseños institucionales que se han realizado a nivel nacional en torno al combate de este fenómeno.

El esfuerzo no resulta menor, puesto que ayuda de manera importante al estudio e identificación de elementos generales necesarios para caminar por la vía correcta en la lucha anticorrupción.

Maria Amparo Casar (2016) retoma la clasificación hecha por la OCDE, en la cual se distinguen tres tipos de modelos:

1. Agencia única o multipropósito, que concentra casi todas las tareas y autoridad en materia de corrupción, a pesar de que mantienen la función judicial en un órgano distinto. Ejemplos pueden ser las que se encuentran en Hong Kong o Singapur.
2. Agencias que concentran la autoridad para investigar, perseguir y sancionar las conductas de corrupción, y dispersa el resto de las funciones, tal y como funciona en países como España, Bélgica y Alemania.
3. Países que han elegido agencias múltiples desconcentradas y descentralizadas que se coordinan en la práctica y que asumen diversas funciones, como en el caso de Francia y Estados Unidos.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública en su Cuaderno de trabajo de Rendición de cuentas, retoma la literatura y hace una tipología de dos modelos:

1. Modelo de concentración: el cual se caracteriza por agrupar las atribuciones en una o varias instituciones vinculadas por lazos jerárquicos.

³⁵ Íbidem, 2016;p. 73.

2. Modelo de dispersión: cuya característica principal es que las atribuciones están divididas entre varias instituciones, las cuales deben coordinarse y colaborar entre sí, pero en las que no existen vínculos jerárquicos.

La literatura sobre políticas de combate a la corrupción gira en torno a distintos temas. Por un lado, abarca la relación entre la corrupción y la gobernanza y, a su vez, con el crecimiento económico; su relación con la democracia de un país e invariablemente se vincula al tema de transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, centra su atención en el diseño e implementación de políticas públicas de combate de la corrupción, que en sí mismas abarcan una gran cantidad de información y de análisis. Además, la literatura también se centra en cómo medir la corrupción y ligado al tema de los órganos de combate a la corrupción, cómo evaluar el éxito o fracaso de una Agencia Anticorrupción.

1.1 Corrupción y Gobernanza

Daniel Kauffman define la Gobernanza como el conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales un país ejerce su autoridad en busca del bien común, en 3 dimensiones: la política (el proceso a través del cual la autoridad es electa, monitoreada y reemplazada); la económica (la capacidad del gobierno para administrar sus recursos e implementar políticas sólidas) y la institucional (el respeto de los ciudadanos hacia sus instituciones)³⁶.

En este contexto, Kauffman argumenta que la definición de la corrupción comúnmente utilizada sobre *el abuso del poder público para obtener beneficios privados* resulta corta en cuanto al origen y alcance del fenómeno de la corrupción. En su lugar, ofrece una definición más amplia: “la corrupción es la privatización de la política pública”³⁷, en donde la política pública también se entiende como el acceso a los servicios públicos. Esta definición permite distribuir la responsabilidad tanto al que ejerce o pretende ejercer presión hacia un acto de corrupción, como a quien se deja influenciar y quita toda la responsabilidad al aparato público.

Existe un consenso entre la comunidad académica y quienes hacen política pública en cuanto a que una buena gobernanza es fundamental para el desarrollo económico. Asimismo, una mejor calidad institucional conlleva a un mayor crecimiento económico, tal y

³⁶ Daniel Kauffman, *Myths and Realities of Governance and Corruption*, 2005, p. 82

³⁷ *Ibidem*

como lo demuestra un estudio realizado a un conjunto de países por un periodo de 10 años y la calidad institucional tiene mucho que ver con el control de la corrupción que existe al interior de las mismas.

Aunado a lo anterior, el control de la corrupción se encuentra estrechamente relacionado con la competitividad de un país: el Índice de Crecimiento de la Competitividad de 2005 elaborado por el BM, mostró una correlación en la que la mejora del control de la corrupción por una desviación estándar³⁸ resulta en una mejora en 30 posiciones en el índice.

De acuerdo con el Banco Mundial, la corrupción representa un reto a sus metas institucionales de reducción de la pobreza para el año 2030 y de impulsar la prosperidad para el 40% de la población más pobre que vive en los países en desarrollo. El monto aproximado que se paga en sobornos alrededor del mundo es de alrededor de un trillón de dólares y se estima que la pérdida económica a causa de este fenómeno es de muchas veces más este número³⁹.

En cuanto a los costos de la corrupción y su relación con la igualdad, en muchos países representa un impuesto regresivo para los hogares, puesto que a diferencia de las familias de mayor ingreso, aquellas con menos recursos suelen destinar una cantidad desproporcionada de su ingreso en sobornos para poder acceder a servicios públicos. En otras palabras, la corrupción aumenta la desigualdad⁴⁰.

1.2 Diseño de políticas de combate a la Corrupción

Al hablar de esfuerzos en materia de combate a la corrupción, la década de los noventa se caracteriza por el surgimiento de nuevos actores, en palabras de De Sousa⁴¹, específicamente en la forma de Agencias Anticorrupción (ACA, por sus siglas en inglés). Se definen como entidades financiadas públicamente de naturaleza permanente, cuya

³⁸ El autor utiliza la desviación estándar como una medida de avance o retroceso, puesto que implica la brecha que hay entre la mejor puntuación y la peor.

³⁹ <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>

⁴⁰ *Íbidem*, p. 85

⁴¹ Luis De Sousa. Anti-Corruption Agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime Law Soc Change*, Vol.53: 5-22, 2010. Las citas que se usan del autor son elaboradas de manera personal.

misión es combatir la corrupción y reducir las estructuras de oportunidad que propicien su ocurrencia en la sociedad, a través de medidas preventivas y/o represivas⁴².

Sus antecesores se pueden rastrear en el tiempo en la forma de comisiones parlamentarias, comités de inquisición y ramas especiales de la policía, entre otros, pero no fue sino hasta finales de la Segunda Guerra Mundial que surgieron en países asiáticos principalmente, como es el caso de Singapur (1952), Malasia (1967) y Hong Kong (1974).

De acuerdo con De Jaegere (2012)⁴³, en el mundo existen alrededor de 150 ACA en el mundo y su aumento ha sido exponencial en las últimas dos décadas: hacia 1990 había menos de 20 agencias, mientras que para 2012 esta cifra había aumentado en casi 7 veces. Este aumento puede explicarse por una serie de factores de acuerdo a este autor: el fin de la Guerra Fría; los requisitos de acceso a la Unión Europea; la ocurrencia de escándalos sobre corrupción de las décadas de los años ochenta y noventa, así como los nuevos tratados regionales y globales como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Aunado a esto, la exigencia de los organismos internacionales para otorgar préstamos a cambio de mejoras estructurales al interior de los países solicitantes empezó a contemplar la creación de órganos encargados de adoptar las funciones de combate a la corrupción.

Los escándalos de corrupción suelen ser los principales detonantes del surgimiento de este tipo de esfuerzos de combate a la corrupción, lo que en sí podría explicar en muchas ocasiones su corto periodo de su vida útil y/o su limitada capacidad para entregar resultados⁴⁴.

En cuanto al diseño, la literatura⁴⁵ muestra que existe un debate en torno a los elementos que deben contener las agencias anticorrupción para que puedan llevar a cabo su función de combatir las prácticas corruptas.

⁴² Ibid; p. 5

⁴³ Samuel De Jaegere, Principles for Anticorruption Agencies: A Game Changer, Jindal Journal of Public Policy, 2012; p. 80

⁴⁴ Ibid; p. 6

⁴⁵ Cabe destacar que, al momento de hacer la revisión del estado del arte en este tema en particular, la literatura en español es muy escasa, por lo que la mayoría de las referencias encontradas son artículos anglosajones, cuyas traducciones se realizaron a título personal.

La gran mayoría de los casos de éxito encontrados de manera consensuada en la literatura provienen de países ubicados en el continente asiático, cuyas características distan diametralmente de las encontradas en los países latinoamericanos y, especialmente, de México, en factores relevantes como PIB per cápita, tipo de gobierno y su postura ante los Derechos Humanos, entre otros.

Esta particularidad de la diferencia en el tipo de gobierno en el que se da el combate a la corrupción resulta de interés, puesto que deja entrever que existe un elemento común para querer terminar con este problema y quizá esté relacionado con el costo que la corrupción tiene para un país, independientemente de si se trata de una democracia o una autocracia.

Por esta razón, los autores toman con reserva el significado de “éxito”, puesto que consideran que éste se define de acuerdo al contexto en el que las ACA surgen y que no existe una fórmula infalible para garantizar el correcto funcionamiento de las mismas. En palabras de De Sousa (2015), los gobiernos comúnmente caen en la tentación de copiar modelos exitosos, sin tomar en cuenta los contextos institucionales y culturales en los que surgen⁴⁶.

Al no existir una receta infalible para garantizar el éxito de estos esfuerzos, lo que se intenta hacer es identificar una serie de elementos comunes que deben estar presentes en las ACA, independientemente de en donde surjan.

La literatura⁴⁷ identifica que, para que una Agencia de Combate a la Corrupción pueda ser clasificada como tal, debe cumplir con una serie de requisitos:

1. Diferencia con otras agencias con facultades en este tema; a diferencia de otras agencias las ACC son las únicas facultadas para combatir a la corrupción
2. Desarrollan medidas preventivas y/o represivas de control
3. Son permanentes
4. Tienen facultades para centralizar la información, desde su recolección, procesamiento y difusión, así como para ser un repositorio de información
5. Articulación de esfuerzos con otros actores

⁴⁶ De Sousa; op.cit, p. 7

⁴⁷ B. De Speveille (2000); A. Doig (2009); J. Pope & F. Vogl (2000); J. Quah (2000), citados en De Sousa; op, cit; p. 12

6. Generación de conocimiento y transferencia de conocimiento
7. Estado de Derecho, en el que se encuentren presente un sistema de pesos y contrapesos; y rendición de cuentas hacia alguna autoridad.
8. Presencia; es decir, que sea conocida y sea accesible al público en general

La clasificación anteriormente descrita resulta útil para fines teóricos y de análisis como el que se realiza en este trabajo de investigación; sin embargo, es importante recordar que, en la práctica, las agencias de combate a la corrupción que existen difícilmente cumplen con todas estas características.

En un esfuerzo paralelo por clasificar las ACA, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁴⁸ publicó en un documento una tipología de las agencias:

1. Agencias especializadas que cuentan con múltiples facultades: se refiere a aquellas agencias que tiene poderes preventivos y represivos con un amplio espectro de actividades que van más allá de la investigación criminal, tales como análisis de políticas públicas, asistencia técnica, monitoreo de ética, entre otros.
2. Departamentos especializados que cuentan con alguna rama de la policía o de los cuerpos encargados de impartición de justicia: en algunos de estos casos, se combina tanto la investigación como la capacidad de llevar a cabo un proceso judicial.
3. Instituciones con facultades exclusivamente preventivas: este modelo incluye instituciones que puedan llevar a cabo una investigación con metodología científica rigurosa; que sean capaces de desarrollar y asesorar sobre políticas de control de la corrupción y que puedan monitorear los conflictos de interés y declaraciones de bienes, entre otras funciones.

A nivel internacional, existe un cierto consenso sobre cuáles podrían considerarse buenas prácticas en materia de combate a la corrupción a través de las Agencias Anticorrupción. Si bien es cierto que en la realidad ninguna agencia existente cumple con el total de los elementos explicados por autores como Luis de Sousa o Samuel De Jaegere, constituyen

⁴⁸ OCDE: Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models (2007)

un buen referente para la literatura en torno a este tema. Estos pueden enlistarse de la siguiente manera, tomando como referencia un documento elaborado por Sofia Wickberg⁴⁹:

- i. **Un mandato amplio y claro:** de acuerdo con Da Jaegere, deberían tener la capacidad de investigar, prevenir, educar y de procesar.
- ii. **Permanencia legal:** deben establecerse a través de un marco legal robusto, como una constitución o una ley especial, a fin de garantizar la permanencia de la institución. Los decretos presidenciales son comúnmente olvidados de acuerdo a Da Jaegere.
- iii. **Designación neutral de los titulares:** su nombramiento debe hacerse a través de un proceso que asegure su independencia, imparcialidad, neutralidad, integridad, postura apolítica y competencias para ocupar el cargo.
- iv. **Remoción de los titulares y continuidad en el liderazgo:** es esencial para la independencia de las comisiones anti-corrupción que las(os) titulares tengan seguridad de acción (tenure) y que su remoción se apegue a un procedimiento legal, transparente y claro. Una de las recomendaciones en este sentido es que, en caso de remoción del titular, se designe vía legal a alguna otra autoridad dentro de la ACA, a fin de que no se comprometa el funcionamiento de la comisión en tanto se designa a un nuevo titular.
- v. **Código de ética y gobernanza:** las ACA deben contar con códigos de ética que establezcan altos estándares de conducta para sus empleados.
- vi. **Inmunidad:** el documento de TI sugiere que tanto el titular como los miembros de las ACA cuenten con inmunidad de procedimientos civiles y penales, a fin de protegerlos de la manipulación judicial e interferencia política
- vii. **Remuneración adecuada y autoridad sobre recursos humanos:** a fin de garantizar su efectividad e independencia, las ACA deben ser capaces de justificar sus propios niveles salariales, que les permita pagar adecuadamente a personal altamente calificado. Asimismo, deben tener plenas facultades para definir los procedimientos para contratar y despedir a su personal, siempre que éstos sean transparentes y claros.

⁴⁹ Sofia Wickberg, “Mejores Prácticas para Comisiones Anticorrupción”, *Transparencia Internacional*, febrero 2013. La traducción de este documento se hizo a título personal.

viii. **Recursos adecuados e independencia financiera:** deben contar con los recursos materiales y humanos suficientes para poder llevar a cabo sus funciones y éstos deben ser sujetos de modificaciones presupuestales para que puedan seguir cumpliendo con su mandato.

ix. **Colaboración y coordinación:** las ACA no pueden trabajar aisladas, por lo que resulta indispensable la buena colaboración con las dependencias, sociedad civil, el sector privado, etc. Deben actuar como los órganos coordinadores de los esfuerzos nacionales de un país en contra de la corrupción.

x. **Rendición de cuentas:** este es un elemento fundamental para asegurar su credibilidad y para la construcción de la confianza pública. Deben contar con procedimientos claros y procesos estándar de operación, que incluyan mecanismos de monitoreo y disciplinarios a fin de evitar el abuso de poder dentro de las ACA. Asimismo, se requiere de un reporte de manera regular a la sociedad civil al menos una vez al año a fin de justificar la eficiencia y el progreso de las ACA, así como para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

A pesar de que las agencias para el combate a la corrupción se presentan en la mayoría de la literatura de política pública aplicada para el combate a la corrupción, existen autores que difieren con esta medida. Uno de ellos es precisamente Daniel Kauffman quien opina que “la corrupción no se combate combatiendo la corrupción⁵⁰”, esto es, a través de campañas anticorrupción, de la creación de más comisiones anticorrupción o de la creación incesante de leyes y códigos de conducta. Este tipo de medidas, lejos de terminar con la corrupción, terminan siendo una ventana de oportunidad para surjan nuevos actos de corrupción, tales como los sobornos; se queda lejos de atacar las causas del fenómeno y en la mayoría de los casos surgen únicamente como una reacción política a las presiones de hacer algo contra la corrupción.

De acuerdo con el autor, el combate o control de la corrupción está fuertemente asociado con un mayor nivel de transparencia en las instituciones, además de que existe una fuerte

⁵⁰ Daniel Kauffman, *op.cit.*, p. 88

correlación entre la libertad de prensa y la equidad de género en el control de la corrupción, y se fortalece la gobernanza dentro de un país⁵¹.

Ahora bien, al analizar los tipos de Agencias anticorrupción que existen y tras observar algunos de los elementos que debieran estar presentes, conviene estudiar qué parámetros son los que comúnmente se utilizan para determinar si se es exitosa o no, independientemente del contexto en el que surja.

En los ejemplos a nivel internacional, el caso de la Comisión de Hong Kong es un referente obligado. La Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong (ICAC, por sus siglas en inglés) fue una de las primeras Comisiones Anticorrupción y, por ende, fue el modelo seguido por muchos países. Sin embargo, existe un consenso sobre el hecho de que la experiencia de Hong Kong es imposible de replicar, puesto que tuvo lugar en un cierto contexto con características y condiciones favorables.

Su marco legal le otorga facultades de realizar arrestos, detenciones, fijar fianzas; investigar y confiscar, ya sea cuentas bancarias o documentos, y solicitar a quienes sean sujetos de sospecha a que presenten detalles de sus bienes, ingresos y gastos. Asimismo, tiene poder para retener documentos de viaje, así como de congelamiento de bienes para evitar que los sospechosos huyan del país.

Reporta directamente a quien encabeza el gobierno, pero se encuentra bajo el escrutinio de cuatro comités independientes formados por una comunidad de ciudadanos designados por el Ejecutivo.

Además, cuenta con uno de los mejores presupuestos (112 millones de dólares, en 2012) y con 1,300 empleados permanentes, quienes reciben capacitación en su ingreso y a lo largo de su carrera profesional. El titular es designado por el Jefe del Ejecutivo de la Región.

La ICAC recibe quejas para analizarlas y posteriormente canalizarlas a los departamentos correspondientes y realiza funciones de investigación para dismantelar casos de corrupción. Los resultados de estas investigaciones son turnados al Departamento de Justicia, el cual tan solo en 2012 procesó a 196 personas con cargos de corrupción, de los

⁵¹ *Ibíd*em; p. 90

cuales 175 fueron condenados. Adicionalmente, 127 servidores públicos han recibido una sanción administrativa⁵².

Finalmente, la ICAC dirige varios estudios anualmente para ayudar al gobierno a la identificación de debilidades institucionales y brechas que pudieran crear oportunidades para la corrupción.

Sin embargo, De Jaegere cuestiona la preponderancia de qué elemento es más importante para considerarse como exitoso y retoma el trabajo de Alain Doig⁵³ en el que se plantea que el éxito de las Agencias Anticorrupción en realidad no resulta sencillo de medir, dado que no existe un modelo de evaluación de desempeño. Este tema sirve de enlace para el siguiente clasificado de la literatura en torno a la corrupción y el combate a la misma: la medición.

1.3 Medición de la corrupción

Otro de los temas que frecuentemente aparece en la literatura es la medición de la corrupción. En términos generales, existen dos tipos de índices que intentan medir la corrupción a nivel internacional, el primero se trata del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que es elaborado por Transparencia Internacional año con año, mientras que el segundo son los Indicadores de Gobernanza elaborado por el Banco Mundial.

El IPC se publicó por primera en 1995 y constituye una herramienta útil para medir la percepción de la corrupción en el sector público de los países, a través de una puntuación que los clasifica según el grado de corrupción. Se trata de un índice compuesto por una combinación de encuestas y evaluaciones sobre percepción de corrupción efectuadas por diversas instituciones de prestigio, tales como el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) y el Informe Global sobre la Corrupción (IGC).

Es precisamente el factor de la percepción lo que ha ocasionado que existan diversas críticas al IPC como herramienta de trabajo, ya que no representa una medición puntual sobre casos concretos. Sin embargo, esta herramienta representa una herramienta de toma

⁵² Sofia Wickberg, op.cit, p. 6

⁵³ Alain Doig, David Watt y Robert Williams, 2005; citados en De Jaegere; op. cit, p. 90

decisiones de inversión, así como para replantear preferencias de votación y para criticar el desempeño gubernamental, por parte de diversos actores económicos y políticos.⁵⁴

No obstante, este argumento podría ser fácilmente refutable, puesto que, por definición, no existe un modo de evaluar los niveles absolutos de corrupción. En muchas ocasiones, como argumenta María Amparo Casar, es prácticamente imposible clasificar si se trata de un acto de corrupción o no.

A pesar de que la metodología desarrollada por Transparencia Internacional permite hacer comparaciones por países de un año al otro, a nivel regional este proceso puede resultar complicado, puesto que no siempre son los mismos países los que se integran al índice. Por mencionar un ejemplo: Bahamas, Barbados, Dominica, Puerto Rico, San Vicente y las Granadinas, Samoa y Suazilandia no fueron incluidos en el IPC de 2015, a diferencia de lo que sucedió en 2014⁵⁵.

Además, vale la pena comentar que las comparaciones entre países también deben efectuarse con el mayor rigor metodológico utilizando variables de control, puesto que el ranking y la calificación que obtienen son necesarios, pero no suficientes.

El Banco Mundial, por su parte, ligó el tema de la corrupción a otra serie de indicadores que forman parte de la gobernabilidad de un país. Si bien es cierto que no se deslinda por completo de la definición de corrupción propuesta por TI, intenta ampliar el espectro de la misma incluyendo los actos de corrupción en gran escala, pero también corrupción menor, así como la “captura del estado por las élites y los grupos de poder⁵⁶”. Los indicadores fueron creados por el Director de Gobernanza Global del Banco, Daniel Kauffman, y Aart Kray, Economista Líder en el Grupo de Investigación de dicha institución, y fueron publicados por primera vez en 2004 en el Reporte del Banco Mundial *Governance Matters* para 209 países en una serie de tiempo desde el año 1996 al 2004.

A fin de abarcar varias aristas de la gobernabilidad, los investigadores del Banco Mundial crearon 6 indicadores clave: 1) voz y rendición de cuentas; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) efectividad gubernamental; 4) calidad regulatoria; 5) estado de derecho y

⁵⁴ Dussauge, Mauricio; *Combate a la Corrupción y Rendición de Cuentas: Avances, Limitaciones, Pendientes y Retrocesos*; 2010, p. 214

⁵⁵ <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

⁵⁶ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20483194~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

6) control de la corrupción. Uno de los principales hallazgos que publicaron los investigadores fue que una mejora en una desviación estándar en uno de los indicadores anteriormente mencionados podría resultar en un aumento de alrededor de 300% en los ingresos per cápita de un país en el largo plazo⁵⁷.

Una particularidad que tiene esta forma de medir la corrupción es que es plenamente cuantitativa y, por ende, difícil de hacerla de dominio público. Incluso los reportes que elabora por país el Banco Mundial arrojan una serie de datos y gráficos, pero no interpretación cualitativa; se detalla que el agregado de los indicadores utiliza una escala del 0 (bajo) al 1 (alto), a la vez que se ofrecen gráficas por percentiles para ubicar al país con respecto al resto de los evaluados y con respecto al margen de error⁵⁸.

Así, quizá se explique la razón del por qué el IPC sigue siendo la herramienta de medición de la corrupción más utilizada a nivel mundial, a pesar de las carencias que pueda tener.

1.4 Evaluación de las políticas anticorrupción

Aunado a este problema de medición de casos puntuales de corrupción, se puede hacer un puente hacia los cuestionamientos de las Agencias Anticorrupción como el mejor método para iniciar con una política de combate a la corrupción. Uno de los principales estudiosos de este tema, Luis De Sousa (2009)⁵⁹, argumenta que este tipo de instituciones resultan insostenibles en el tiempo y en funciones si no cuentan con una evaluación de desempeño.

En este contexto, vale la pena recordar que las Agencias Anticorrupción son organismos financiados públicamente de carácter permanente con la misión específica del combate a la corrupción y, por ende, tienen o deberían tener la obligación de rendir cuentas y transparentar sus procesos. Además, deberían contar con una evaluación basada en indicadores de desempeño, ya que en la mayoría de las ocasiones el desempeño tiende a ser un tema evadido por los tomadores de decisiones⁶⁰.

⁵⁷ íbidem

⁵⁸ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

⁵⁹ Luis De Sousa, The method and politics of performance measurement for Anti-Corruption Agencies, EUI Working Papers RSCAS 2009/09, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, p. 1

⁶⁰ íbidem

Evaluar el desempeño de una institución resulta indispensable para que los tomadores de decisiones puedan destinar los recursos públicos de manera más eficiente, para que la institución cumpla con las metas y objetivos que se le han conferido, a fin de estimular la productividad del personal, pero sobre todo para que la institución evaluada cuente con legitimidad y este último factor es quizá el más importante⁶¹.

De acuerdo con De Sousa (2009), no existen indicadores clave para evaluar el desempeño de este tipo de organismos; sin embargo, considera que deben ser tanto cualitativos como cuantitativos, a fin de coadyuvar en la toma de decisiones desde tres niveles: 1) para generar informes o diagnósticos; 2) a fin de ser una herramienta y punto de partida para el análisis comparado; 3) para saber su valor utilitario.

Por su parte, Scharpf y Risse⁶² consideran que los indicadores de desempeño impactan la credibilidad de la agencia en tres rubros: el de entrada, el de proceso y el de salida.

Los indicadores de desempeño de entrada (input) tienen que ver con la capacidad de la agencia de recolectar e interpretar la información y su accesibilidad por parte de los ciudadanos. En esta etapa es crucial la participación de la ciudadanía, puesto que son los ciudadanos quienes interactúan con las instituciones públicas y detectan las acciones de corrupción de manera cotidiana. Sin embargo, muchas de las agencias de combate a la corrupción no cuentan con mecanismos de protección para quienes denuncian actos de corrupción.

Otro indicador relevante dentro de este rubro son las quejas recibidas por parte de las agencias. Sin embargo, De Sousa advierte que las agencias por lo general, seleccionan y priorizan los diferentes tipos de quejas (anónimas contra las reveladas; de alguna contraparte interna a una externa, por mencionar algunas) es justificable desde un punto de vista operativo, pero sí podría incidir negativamente en la legitimidad de la misma⁶³.

Los indicadores de resultado (output) son un elemento fundamental para cualquier institución u organización, ya que en ellos recae la justificación de su existencia. En este tipo de indicadores se puede vislumbrar una diferencia entre aquellos que se utilizan en las agencias con facultades represivas y aquellas que también tienen la misión de prevención.

⁶¹ March y Sutton, 199; citados en De Sousa, 2009; *op.cit.* p. 2

⁶² Schafpf (1999); Risse (2007), citados en De Sousa (2009); *op.cit.* p. 4

⁶³ De Sousa, 2009, p. 6

Sin embargo, De Spevielle⁶⁴ argumenta que aquellas acciones que llevan a investigaciones de alto nivel y a casos de condena, no solo tienen un efecto restrictivo en la sociedad, sino que también fortalecen la credibilidad de la agencia, a la vez que animan a la sociedad a reportar prácticas corruptas.

Algunos de los indicadores de resultado del desempeño desde el punto de vista represivo, más utilizados son el número de investigaciones iniciadas; el número de casos que se pueden perseguir; el número de casos que se envían a ser procesados o condenados; la carga de casos por investigador, por mencionar algunos. Mientras que del lado preventivo se pueden mencionar el número de recomendaciones emitidas a organismos públicos y privados y el alcance de iniciativas y programas educativos, por mencionar algunos.

Los indicadores de desempeño de proceso (throughput) cobran especial relevancia, puesto que en palabras de De Sousa, los tomadores de decisiones y los ciudadanos no están interesados únicamente en los resultados, sino en los procesos que llevan a los mismos, ya que existe el miedo (legítimo) de que se use ese poder para venganzas personales o políticas.

En este contexto, la independencia resulta un tema clave para la evaluación de los procesos de desempeño y, por independencia se entiende la capacidad de la institución de llevar a cabo su misión sin interferencia política y/o manipulación. Sin embargo, al ser organismos públicos no pueden ser completamente independientes, por lo que el concepto aquí se entiende como autonomía operativa⁶⁵.

En este tipo de indicadores aparece el tema de la transparencia que como se mencionó anteriormente, invariablemente aparece ligada al tema de la corrupción tanto en la literatura como en la práctica y el caso de México, como se verá más adelante, no es la excepción.

Se requieren procesos transparentes de funcionamiento de las agencias como la designación de sus titulares, la selección del personal, el presupuesto que manejan y cómo se asigna a las distintas tareas; no obstante, De Sousa hace hincapié en que se debe ser cuidadoso con este proceso de transparencia, a fin de no dañar el trabajo operativo que requiere de secrecía y discreción, como son las investigaciones.

⁶⁴ De Spevielle, 1999; citado en De Sousa 2009, *op.cit*; p. 6

⁶⁵ De Sousa, 2009; *op.cit*, p. 7

A manera de síntesis de las características de diseño que deberían contener las agencias dedicadas al combate a la corrupción, además de las condiciones mínimas para una correcta implementación futura, podría decirse que es necesario que en cualquiera de estas agencias o cuerpos estén presentes los siguientes rubros:

Designación neutral de los titulares	A fin de que se asegure su imparcialidad, neutralidad, integridad, postura política y la competencia para ocupar el cargo.
Permanencia legal	A fin de garantizar la longevidad de la institución
Recursos adecuados e independencia financiera	A fin de poder llevar a cabo sus funciones y que puedan cumplir con su mandato
Rendición de cuentas	A fin de asegurar su credibilidad y para coadyuvar a la construcción de la confianza pública
Obligatoriedad de realizar evaluaciones y la publicación de sus resultados sin reserva	De otra manera, serían completamente subjetivas las modificaciones en el actuar de las agencias. Se trata de realizar un esfuerzo institucional serio. Las evaluaciones podrían ser de desempeño, procesos y resultados, por mencionar algunas.
Capacidad de sanción	Tras haberse realizado las investigaciones pertinentes en tiempo y forma, es necesario que existan sanciones para aquellos funcionarios públicos que se vean involucrados en actos de corrupción.

Esto no quiere decir que sean las únicas se consideran que deberían estar presentes, ya que como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, las condiciones políticas, legales, administrativas y sociales juegan un papel importante.

Sin embargo, pensando en el contexto mexicano y en la coyuntura que dio lugar a que se pensara en la creación del SNA, sería muy relevante que estos elementos estuvieran presentes en su diseño.

CAPITULO II. BREVE CONTEXTO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El fenómeno de la corrupción representa uno de los mayores déficits de la transición democrática mexicana de los años noventa⁶⁶ y en cierta medida, explica el sistema político mexicano. De acuerdo con Mauricio Merino⁶⁷ (2015), la corrupción es aceptada como práctica cotidiana, es decir, que no solo son tolerados los actos de corrupción, sino que se repiten y forman parte de las relaciones del día a día.

Merino (2015) también afirma que la corrupción no es una causa sino una consecuencia de los defectos del diseño institucional mexicano; y para combatirla, se necesitan modificar las normas, los procesos y los entornos institucionales en los que se origina además de perseguir y sancionar a los individuos corruptos.

No obstante, es importante destacar que en México se han logrado avances en los ámbitos jurídicos, legales y administrativos en torno al combate a la corrupción y a la transparencia. En cierta medida, estos cambios respondieron a la modernización del aparato político mexicano, como resultado de la internacionalización del país⁶⁸, ya que México tuvo que integrar conceptos relacionados con la Nueva Gerencia Pública (NGP) y a la corriente de Gobierno abierto, lo que implicaba, sin lugar a dudas mayor transparencia.

2.1 La Corrupción en la Agenda Gubernamental

Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, el combate a la corrupción se abordó desde la perspectiva de la modernización de la administración pública, pero no se planteó en ningún momento una institución, fuera agencia o sistema, cuyo fin fuera el combate a la misma. Sin embargo, como se mencionará posteriormente, durante este sexenio inició el andamiaje institucional para lo que actualmente se conoce como la Secretaría de la Función Pública.

Resulta de gran relevancia que durante el gobierno de Zedillo, los elementos de la NGP quedaron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en el rubro de “Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública”, en el cual se incluían los temas de modernización de los sistemas de control, volviéndolos más autónomos y

⁶⁶ Merino, M. México: la batalla contra la corrupción. *Mexico Institute*, Wilson Center, 2015.

⁶⁷ Merino; op cit; p.4

⁶⁸ Dussauge, 2010; p. 211

reforzando su capacidad técnica, así lo relacionado con la rendición de cuentas⁶⁹, entre otros temas.

Algunos de los aspectos que más se impulsaron durante este sexenio fue la evaluación de desempeño al interior de las instituciones, así como la publicación de lineamientos que asignaran responsabilidades en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, áreas consideradas susceptibles a prácticas de corrupción, a fin de que se erogaran con mayor transparencia⁷⁰.

Para las elecciones del año 2000, la posibilidad de la alternancia gubernamental colocó los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción dentro del discurso de campaña de Vicente Fox (2000-2006). Tras el gobierno de 70 años por el partido hegemónico y de repetidas historias de corrupción por parte de quienes formaban parte del aparato gubernamental y sus redes políticas, el tema cobró mucho mayor importancia entre la sociedad civil.

Durante su administración, la agenda de modernización administrativa fue ambiciosa al incluir elementos de la NGP, en la transformación de la relación del gobierno con los ciudadanos, a través de la promoción de mecanismos para fomentar su participación directa⁷¹, por mencionar algunos ejemplos.

Resultado de esto, uno de los aspectos más relevantes fue la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁷², la cual sentó las bases para la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos de los gobiernos Federal y local. Este esfuerzo representó un gran salto hacia un esfuerzo gubernamental serio orientado al combate a la corrupción y a la rendición de cuentas.

Resulta tan significativa la creación de esta ley durante este sexenio, que fue incluso la base para llegar hasta lo que actualmente rige la materia: Ley General de Transparencia y

⁶⁹ Pardo, Ma. Del Carmen; *La Modernización Administrativa Zedillista*; *Foro Internacional*, El Colegio de México 2003, p. 193

⁷⁰ Fue en este periodo cuando surgió por primera vez Compranet: el portal diseñado para transparentar, al menos en teoría, las compras de gobierno.

⁷¹ Pardo, Ma. Del Carmen; *La Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma*; *Foro Internacional*, Vol.55, no. 1, 2015; p.84

⁷² Fue publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.

Acceso a la Información Pública⁷³, la cual es uno de los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción.

Cabe mencionar que la Ley Federal creada durante este sexenio contempló la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual tenía como propósito reforzar la cultura de la rendición de cuentas y de la transparencia en la Administración Pública Federal y sobre todo, garantizar el acceso de los ciudadanos a la información.

Para 2006, con la llegada de Felipe Calderón (2006-2012), los aspectos modernizadores de la administración pública, entre los que figura la corrupción, dejaron de ser prioridad o incluso un tema importante o pendiente en la agenda pública⁷⁴. En buena parte se puede explicar debido a una legitimidad cuestionada por los resultados de las elecciones presidenciales en 2006 y también por el enfoque de todos los esfuerzos públicos en el combate al crimen organizado y el narcotráfico, aunque también por la crisis económica de 2008⁷⁵.

Sin embargo, es importante mencionar que en 2008 se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, el cual debía “promover estrategias con enfoque preventivo para evitar la corrupción⁷⁶” y el cual estaba enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Asimismo, en 2007, se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se estableció el derecho a la información pública como un derecho fundamental para los mexicanos.

Como se puede apreciar, el combate a la corrupción tuvo que esperar más de una década para regresar a la agenda del gobierno, sin que se pueda decir con firmeza que se trata de una agenda prioritaria, como se mencionará en el siguiente capítulo.

Durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el combate a la corrupción regresó a la agenda de gobierno como parte de una estrategia para marcar las diferencias

⁷³ Publicada en el DOF el 4 de mayo de 2016.

⁷⁴ Pardo; *ibidem*.

⁷⁵ *Ibid*.

⁷⁶ Palabras del C.P. Salvador Vega Casillas, titular de la SFP en la presentación del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, citado en Pardo, p. 97

del PRI con su antecesor en el gobierno, el PAN, así como para dejar claro que “el nuevo PRI” era el encargado de gobernar.

El *Pacto por México* fue un acuerdo político entre los tres principales partidos políticos de México: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a fin de impulsar los temas relevantes de gobierno y realizar los acuerdos “que 15 años de gobierno dividido habían impedido que México avanzara aún más de lo que se logró en dos décadas⁷⁷”.

La idea de este Pacto era que las tres grandes fuerzas políticas trabajaran a pesar de las diferencias ideológicas y de la dura competencia electoral que acababan de dejar atrás, a fin de definir las bases de un nuevo acuerdo en los ámbitos económico, político y social. Para hacerlo realidad, se conformó una mesa de trabajo tripartita, integrada por Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio (del PRI-equipo de transición), Gustavo Madero y Santiago Creel (del PAN) y Jesús Zambrano y Jesús Ortega (del PRD) en la que se acordó “profundizar la democratización del país a través de tres ejes principales: el fortalecimiento del Estado de Derecho; la democratización de la política, la economía y los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales, y no sólo como sujetos, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.⁷⁸”

Tras una serie de negociaciones y discusiones entre los integrantes de la mesa tripartita, en noviembre de 2013 se llegó a un acuerdo definitivo que incluía cinco apartados, que englobaron 95 compromisos específicos:

1. Sociedad de Derechos
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad
3. Seguridad y Justicia
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
5. Gobernabilidad Democrática

En el Pacto, la transparencia y la rendición de cuentas fueron consideradas como dos herramientas de los estados democráticos que elevan el nivel de confianza de sus

⁷⁷ <http://pactopormexico.org/como/>

⁷⁸ *ibidem*

ciudadanos y el combate a la corrupción se perfiló como “uno de los reclamos más sentidos de la sociedad⁷⁹”.

De los 95 compromisos específicos, únicamente correspondieron cinco para este apartado:

4.1 Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.

Compromiso 82: Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contable

4.2 Reforma para ampliar las facultades del IFAI

Compromiso 83: Ampliar facultades del IFAI

Compromiso 84: Homologar órganos de transparencia locales

4.3 Sistema Nacional contra la Corrupción

Compromiso 85: Comisión Nacional Anticorrupción y Comisiones de las Entidades Federativas.

Compromiso 86: Consejo Nacional para la Ética Pública

Vale la pena mencionar que el compromiso 85 se pensó inicialmente para empezar a ser implementado el primer semestre de 2013 y culminar en el segundo semestre de 2014, nada más alejado de la realidad.

Tras un periodo de tensa calma en torno al tema del combate a la corrupción, el cuatro de noviembre de 2014, el Grupo Parlamentario del PAN presentó una iniciativa ante la Cámara de Diputados para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, la cual había sido elaborada con algunas propuestas centrales de dos organizaciones de la sociedad civil: Transparencia Mexicana y la Red por la Rendición de Cuentas (RRC)⁸⁰.

En la exposición de motivos, se definió al Sistema Nacional como “un conjunto de instituciones que con absoluta independencia, se coordinan entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad”⁸¹.

⁷⁹ Apartado 4, *Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*, Pacto por México, 2013, p. 18

⁸⁰ La Red por la Rendición de Cuentas (RRC) es un conjunto de organizaciones donde confluyen la academia, el periodismo de fondo, las acciones de la sociedad civil y la responsabilidad institucional, en aras de crear un contexto de exigencia a favor de la construcción de una política de rendición de cuentas. Está auspiciada por el Proyecto CIDE-Rendición de Cuentas, un donativo de la Fundación Hewlett y aportaciones voluntarias de sus miembros.

⁸¹ Exposición de Motivos de la Iniciativa para crear un Sistema Nacional Anticorrupción

Asimismo, planteó la necesidad de contar con un sistema de rendición de cuentas que fuera horizontal, el en cual “el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y cada una de ellas fuera individualmente responsable⁸²”; es decir, un sistema de contrapesos. La implementación de este Sistema se pensó para cuestionar la tradicional manera de ejercer el poder en México, en el que no se compartía de manera equitativa el ejercicio de poder y las responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.

Para crearlo, se requería la modificación de los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política Mexicana y planteó seis elementos como puntos torales de su diseño⁸³:

1. Un Consejo Nacional para la Ética pública que asegure una amplia representación del sector público y de la sociedad civil organizada
2. Un Comité de Participación Ciudadana, responsable de la instalación de observatorios ciudadanos.
3. Fortalecer la Secretaría de la Función Pública en materia de auditoría e investigación, para efectos de control interno.
4. Ampliar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para el control externo.
5. Retirar la facultad de sanción a las contralorías municipales, estatales y federal, y ampliar facultades a tribunales.
6. Reproducir todo el sistema anticorrupción en el ámbito local de los Estados.

También planteó que el Sistema Nacional Anticorrupción estaría conformado por mecanismos de control interno, de control externo y de sanción.

- Control interno: se propuso el fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública en materia de prevención, corrección, auditoría, investigación y sanción.
- Control externo: se propuso que, además de la SFP, dos órganos independientes del Ejecutivo fungieran como responsables de auditar el uso de los recursos públicos, la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción.

⁸² Íbidem, p. 10

⁸³ íbidem

- Sanción: se propuso otorgar las facultades de sanción a los jueces en materia penal (ante acusaciones de la Fiscalía), y en materia administrativa, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A partir de este momento, la RRC empezó a ejercer presión a través de diferentes medios de comunicación y de redes sociales, sobre la importancia de crear un Sistema Nacional Anticorrupción, además de la generación de leyes como la Ley Anticorrupción y la Ley Nacional de Fiscalización para que le dieran un marco normativo sobre el cual actuar. En palabras del entonces presidente de la Red, el Dr. Mauricio Merino Huerta, “había necesidad de una respuesta sensata, bien construida y creíble por parte del gobierno” de manera urgente⁸⁴.

No obstante, el escándalo de corrupción en el círculo más cercano al Presidente de la República reapareció en la escena política el 9 de noviembre de 2014, cuando la periodista Carmen Aristegui publicó el reportaje de la “Casa Blanca⁸⁵”, en el que expuso una compilación de las malas prácticas existentes dentro del sistema político mexicano: corrupción, conflicto de interés y tráfico de influencias.

A través de esta investigación periodística se dio a conocer que el Presidente y su esposa contaban con una residencia en la zona de las Lomas de Chapultepec, una de las colonias con mayores ingresos en la Ciudad de México, que estaba valuada en cerca de 7 millones de dólares. Además, dicha casa estaba a nombre de una empresa perteneciente al Grupo Higa, empresa que, en conjunto con una de sus filiales, Constructora Teya, forman parte del consorcio de empresas a las que se les había otorgado la licitación para la construcción del tren México-Querétaro.

El valor de la Casa Blanca causó indignación entre la opinión pública, puesto que hacía evidente la corrupción de la alta esfera política, acentuaba las enormes brechas de ingreso que existen dentro del país y remarcó la división entre la sociedad y las autoridades.

Ante el escándalo, la primera respuesta del Gobierno Federal fue la transmisión en cadena nacional de un mensaje de parte de la esposa del Presidente, la Sra. Angélica Rivera, en

⁸⁴ <http://rendiciondecuentas.org.mx/2014/11/04/presenta-pan-iniciativa-de-sistema-nacional-anticorrupcion/>

⁸⁵ <http://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

la cual defendió la propiedad argumentando que se había comprado con el sueldo generado como actriz y mostrándose indignada por las acusaciones en contra de ella y su esposo.

Además, el presidente nombró al Mtro. Virgilio Andrade como titular de la Secretaría de la Función Pública, la cual se encontraba acéfala, y le pidió que realizara una investigación acerca de si había existido un conflicto de interés. El nombramiento de Andrade, quien fuera titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, lejos de resultar un remedio para aminorar el problema, avivó las críticas entre la opinión pública, en contra del gobierno por la poca seriedad con la que tomaba el combate a la corrupción, puesto que la designación directa de un funcionario por parte del titular del Ejecutivo, encargado de dictaminar si el titular del Ejecutivo había incurrido en un conflicto de interés, era en sí mismo un conflicto de interés.

Aunada a esta investigación, en diciembre de 2014 el diario estadounidense The Wall Street Journal, publicó la compra de una casa en Malinalco del Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, al empresario Juan Armando Hinojosa, dueño de grupo Higa⁸⁶, la cual fue liquidada por un monto de 6.6 millones de pesos, al momento de ocupar un cargo como funcionario público⁸⁷.

El escándalo político que ocasionó el malestar en la sociedad en general y en la que los partidos de oposición encontraron un espacio de expresión, llevó a que el 27 de mayo de 2015, el presidente Peña Nieto decretara la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante, SNA) que “establece las bases constitucionales para que los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción, sean sancionados y obligados a resarcir el daño patrimonial causado”⁸⁸.

Así, el combate a la corrupción entró de nueva cuenta a la agenda de gobierno. Sin embargo, el proceso político para llevar a cabo los cambios necesarios a nivel constitucional, la elaboración y promulgación de las leyes secundarias e incluso la conformación de sus diferentes componentes ha sido lento y ha requerido del seguimiento cercano de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

⁸⁶ <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/28/economia/027n1eco>

⁸⁷ En 2014, Luis Videgaray fungía como Secretario de Hacienda.

⁸⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-promulgacion-de-la-reforma-constitucional-para-crear-el-sistema-nacional-anticorrupcion/>

A pesar de los costos que tiene la corrupción en los ámbitos económicos, políticos y sociales del país, no ha logrado formar parte de los temas prioritarios de la agenda de gobierno, si no viene antecedida por un escándalo de corrupción, caso contrario a lo que ocurrió en su momento con las llamadas reformas estructurales como la energética o la educativa, por mencionar algunos ejemplos.

2.2 Las Instituciones del Combate a la Corrupción

A pesar de las modificaciones que se han realizado a nivel institucional para tratar de combatir la corrupción, éstas no han permeado en la percepción de corrupción que tiene el país, ya que continuamente aparece con calificación por debajo de los 50 puntos dentro del IPC. La reciente publicación del IPC 2016⁸⁹ refuerza esta tendencia e incluso la acentúa, puesto que México obtuvo 5 puntos menos en su puntaje dentro del ranking internacional, pasando de 35 puntos a 30, con respecto al año anterior; y colocándose en el lugar 123 del mundo, descendiendo 28 lugares con respecto al año anterior.

Sin embargo, concluir que las modificaciones que se han hecho no han funcionado o no han sido efectivas sería arriesgado por las limitaciones que presenta en sus metodologías de medición y de evaluación, por lo que resulta más adecuado valorar si las condiciones institucionales, en tanto a diseño, alcances, características y funcionamiento contribuyeron a disminuir los problemas de corrupción⁹⁰.

En este sentido, se analizarán aquellas modificaciones a nivel institucional que han ocurrido en la historia política contemporánea del país, ya que forman parte del andamiaje previo a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y cuya definición influirá, invariablemente, en su correcta implementación.

El combate a la corrupción puede entenderse como el conjunto de esfuerzos orientados a construir condiciones y mecanismos institucionales, tales como principios, procesos y/o rutinas, para prevenir, controlar y sancionar el uso indebido de los recursos públicos con fines privados, ya sea personales o grupales⁹¹.

⁸⁹ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table

⁹⁰ Dussauge; íbidem

⁹¹ íbidem

Desde la administración de Miguel de la Madrid, han existido transformaciones institucionales a nivel federal para el combate a la corrupción. Para ninguna administración, el tema ha estado alejado de su agenda de gobierno. Sin embargo, para algunas administraciones ha representado un eje central en la agenda, ya sea por marcar una diferencia con el régimen que había estado en el poder por más de 70 años, como en el caso de Vicente Fox, o bien, por alguna coyuntura política, como en el caso de Enrique Peña Nieto. Asimismo, la creciente demanda de una sociedad civil que reclama mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno se ha convertido en un factor clave para la evolución de toda la estructura en el combate a la corrupción.

Se hará mención especial a la evolución de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación, ya que ambas forman dos de los bastiones del Sistema Nacional Anticorrupción, como se verá posteriormente.

Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública tiene un antecedente desde la administración de Miguel de la Madrid. Durante ese sexenio, se le conoció como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) y su función era parte central del plan de renovación moral de la sociedad de su gobierno⁹² para reforzar la crisis de confianza entre autoridades y gobernantes. Durante su mandato, la Secogef concentró todas las áreas de supervisión, evaluación y contraloría que existían en las dependencias y entidades federales⁹³.

Posteriormente, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), con funciones que giraban en torno a la modernización administrativa, tales como diseño de indicadores de desempeño y gestión de la calidad, por mencionar algunas, además de las que ya contaba de control interno.

Con la llegada de Vicente Fox al poder, la transparencia y el combate a la corrupción se convirtieron en uno de los ejes prioritarios de la agenda para marcar la diferencia en la transición democrática del país. Así, en 2003, la Secodam se convirtió en la Secretaría de la Función Pública (SFP) encargada de nuevas responsabilidades, tales como la implementación del servicio profesional de carrera, además de las de contraloría interna.

⁹² Pardo; et.al, citado en Dussauge, 2010.

⁹³ íbidem

De acuerdo con Dussauge⁹⁴, la SFP es la que podría considerarse como el equivalente de las agencias anticorrupción de otros países, como Hong Kong. Esto, debido a que posee atribuciones administrativas indispensables para el combate a la corrupción, tales como la coordinación de acciones de control interno, auditorías anuales, fijación de los criterios, procedimientos y reglas que el gobierno federal debe seguir.

Sin embargo, la SFP ha carecido de la independencia política y las facultades legales con las que sí cuentan las agencias anticorrupción, como en el caso de Hong Kong en la que es posible incluso congelar bienes en lo que dura el proceso de investigación. Además, un factor que sigue jugando en contra de esta secretaría, que dicho sea de paso, juega un papel importante en la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción, es que su titular sigue siendo designado por el Presidente de la República. Claramente, este es un impedimento a la imparcialidad en el actuar de la SFP, puesto que liga al titular a intereses del mandatario, o bien, del grupo político al que pertenece.

La Auditoría Superior de la Federación

Fue creada el 30 de julio de 1999 para ocupar el lugar de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados⁹⁵

De acuerdo con Dussauge, el diseño institucional de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se entiende como el resultado de un deseo por modernizar la estructura y atribuciones de la entidad fiscalizadora⁹⁶ y por la intención del Poder Legislativo de ampliar las facultades de vigilancia y control sobre el Ejecutivo Federal.

Entre las facultades de la ASF se encuentra la capacidad para realizar auditorías tradicionales, pero también evaluaciones de resultados y auditorías de desempeño, así como fiscalización del ejercicio de los recursos federales y de aquellos transferidos a gobiernos estatales y municipales, universidades públicas o personas físicas o morales. Asimismo, puede fincar responsabilidades a los servidores públicos⁹⁷. De acuerdo con

⁹⁴ Íbidem, p. 216

⁹⁵ Mena, 2006; Ackerman, 2007; citados en Dussauge, 2010; 220

⁹⁶ Durante la administración de Ernesto Zedillo, de acuerdo con Pardo, 2009; citado en Dussauge, 2010; 220.

⁹⁷ Dussauge; íbidem

diversos autores⁹⁸, por todo lo anterior la ASF ha adquirido cada vez más un mayor control de la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos federales.

Los cambios jurídicos en el combate a la corrupción

A fin de que las instituciones funcionen adecuadamente, se requiere de un marco legal robusto que sustente su existencia y que delimite sus espacios de actuación. Cabe destacar que en México, los cambios jurídicos iniciaron alrededor de hace una década y que siguen sufriendo cambios hasta en la actualidad. De acuerdo con Dussauge, la aprobación de este conjunto de normas es significativa, puesto que tipifica de manera legal los actos corruptos o arbitrarios⁹⁹.

Entre este conjunto de leyes se encuentran¹⁰⁰:

- **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:** orientada a combatir el uso indebido de recursos públicos, así como los abusos de autoridad, enriquecimiento ilícito y conflictos de intereses.
- **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas:** pretenden eliminar el favoritismo en las compras públicas y los sobornos, a fin de generar un “suelo parejo” para los proveedores de los servicios que requiera el gobierno, así como mayor transparencia en la asignación de contratos y licitaciones.
- **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:** orientada a combatir la secrecía y las asimetrías de información, así como de evitar la destrucción de información pública. Además, se trata de ejercer un derecho ciudadano de acceso a la información que generan las autoridades, siempre y cuando ésta no se encuentre reservada.

⁹⁸ Merino, 2008; Mena, 2006

⁹⁹ Dussauge, *ibid*: 220

¹⁰⁰ Elaboración propia hecha a partir de un cuadro de Mauricio Dussauge, 2010; 221

Se debe hacer especial mención al que en 2015, la LFTAIPG se abrogó y fue sustituida por la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** en la que resultó fundamental el trabajo en conjunto del Congreso de la Unión y de representantes de organizaciones civiles y la academia. Fue el primer esfuerzo a gran escala que incluyó la visión de la sociedad en la redacción de una ley de gran calado, que además, hizo públicas las discusiones de la misma¹⁰¹.

En este contexto vale la pena destacar que si bien la transparencia siempre se ha considerado como un coadyuvante en el combate a la corrupción, fomentar la transparencia por sí misma para disminuir la corrupción, no es suficiente, ya que requiere de más elementos como mayores mecanismos que permitan el acceso público a la información y una mayor rendición de cuentas¹⁰².

- **Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal:** teóricamente está diseñada para combatir la influencia de las relaciones personales en los puestos gubernamentales. No obstante, tiene muchas fallas y brechas en su construcción, pero esta ley da tema para un estudio aparte.

Si bien no todas estas leyes forman parte del nuevo marco legal del SNA, el hecho de que existan fortalece el actuar del Sistema en general.

¹⁰¹ Para mayor referencia: <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2015/05/76236.html>

¹⁰² Lindstedt y Naurin, 2010; citados en Ethos, íbidem, p.16

CAPITULO III. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

A raíz del decreto emitido el 27 de enero de 2015, se inició el proceso de diseño de un Sistema Nacional Anticorrupción que englobara todos los cambios administrativos y jurídicos en los que se había avanzado paulatinamente a lo largo de una década, pero que también incluyera el descontento de la sociedad civil y se plasmara como un esfuerzo serio.

En una primera instancia, el Gobierno Federal dio cabida a la voz de la sociedad, a través de ciertas organizaciones de la sociedad civil que tomaron muy en serio el diseño del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, entre las que destaca: la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y México Evalúa, por mencionar algunas.

Esta colaboración de la sociedad civil y las instancias gubernamentales permitió que se añadieran aportaciones teóricas sólidas en la materia, e innovaciones en torno a la administración pública, que a la vez se pudieran reflejar en un Sistema eficiente y de calidad.

3.1 Diseño del Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción se trata de un diseño complejo, en el que predomina la coordinación entre los tres niveles de gobierno, pero también entre las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas del combate a la corrupción. Por esta razón, uno de los pilares del mismo es el Comité Coordinador, que será detallado posteriormente.

En segundo lugar, una de las mayores innovaciones del Sistema es que su presidencia recae en el Comité de Participación Ciudadana, que se ha denominado como la “séptima silla”. Esta instancia – a diferencia de las demás que conforman el sistema -fue diseñada para que la ciudadanía cuente con un canal formal de participación ciudadana¹⁰³.

Como tercer punto relevante, el Sistema Nacional Anticorrupción contempla la colaboración estrecha y cercana con el Sistema Nacional de Fiscalización, lo cual resulta de la mayor

¹⁰³ RRC, *Primeros pasos para la Implementación del SNA*, 30 de marzo 2017.

relevancia, puesto que éste último forma parte del SNA. Así, el combate a la corrupción amplía el alcance del espectro sobre el cual concentrará sus esfuerzos.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), define al SNA 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 raíz de la reforma constitucional al artículo 113, se crearon o reformaron siete leyes secundarias que le dan marco de actuación al SNA:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
3. Ley General de Responsabilidades Administrativas
4. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa
5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
6. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
7. Código Penal Federal

Abarcar el conjunto de las siete leyes sería un tema de discusión muy amplio que nos alejaría del objeto de estudio del presente trabajo. De esta manera, del conjunto de leyes la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) será analizada a detalle, ya que es la que contiene la estructura del diseño del mismo.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁰⁴ tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional¹⁰⁵.

En el artículo 6 se detalla que el objeto del Sistema Nacional Anticorrupción es el establecimiento de los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención,

¹⁰⁴ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA, fue publicada el 18 de julio de 2016 en el DOF.

ANEXO 1

¹⁰⁵ Artículo 1, LGSNA.

detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos

Asimismo, explica que el SNA estará integrado por:

- I. El Comité Coordinador
- II. El Comité de Participación Ciudadana
- III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización
- IV. Los Sistemas Locales

El **Comité Coordinador** es la instancia responsable del establecimiento de los mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA y tendrá bajo su cargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción¹⁰⁶.

Estará integrado por:

- a. Un representante del Comité de Participación Ciudadana (*lo presidirá*)
- b. El titular de la Auditoría Superior de la Federación
- c. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción
- d. El titular de la Secretaría de la Función Pública
- e. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal
- f. El presidente del INAI
- g. El presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

En la ley se mencionan **18 facultades** expresas del Comité Coordinador, entre las que destacan:

1. La aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación
2. Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política nacional y las demás políticas integrales implementadas.

¹⁰⁶ Título Segundo del SNA; Capítulo II, Del Comité Coordinador; LGSNA

3. La determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
4. Emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y darles seguimiento en términos de esta ley.
5. Participar, conforme a las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción.
6. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción

La presidencia del Comité Coordinador está planteada para que tenga una duración de un año, la cual será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana, para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional¹⁰⁷.

Entre las atribuciones del Presidente del Comité Coordinador, de acuerdo con el artículo 12, del Capítulo II, se encuentran:

1. La convocatoria a sesiones por medio del Secretario Técnico
2. Presentar para su aprobación las recomendaciones en materia de combate a la corrupción
3. Proponer al órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva el nombramiento del Secretario Técnico

Por su parte, el **Comité de Participación Ciudadana** tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, además de ser la encargada de la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con el SNA¹⁰⁸.

Estará integrado¹⁰⁹ por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción¹¹⁰. Por considerarse relevante para los fines de justificar si existen o no,

¹⁰⁷ Artículo 11, Capítulo II, LGSNA

¹⁰⁸ Capítulo III, Del Comité de Participación Ciudadana, LGSNA; p.5

¹⁰⁹ Actualmente, los integrantes del Comité ya han sido seleccionados, como se verá reflejado en el Epílogo de este trabajo.

¹¹⁰ Capítulo III, art. 16, LGSNA

condiciones en el diseño que contribuya a la autonomía del SNA, se describirá a grandes rasgos, el proceso de selección de sus integrantes:

1. El Senado de la República creará una Comisión de Selección¹¹¹ integrada por nueve mexicanos por un período de tres años de la siguiente manera:
 - i. Convocará a instituciones de educación superior y de investigación para seleccionar a cinco personas que cumplan con el perfil y los elementos decisivos que se hayan plasmado en la convocatoria, tomando en cuenta que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
 - ii. Convocará a OSC especializadas en la materia, para seleccionar a cuatro miembros en los mismos términos del inciso anterior.

Los miembros de esta Comisión de Selección no podrán formar parte del Comité de Participación Ciudadana.

2. Posteriormente, la Comisión de Selección emitirá una convocatoria a fin de realizar una amplia consulta pública dirigida a la sociedad en general, para que presenten postulaciones de aspirantes para el cargo. Para realizar lo anterior, tendrá que definir la metodología, criterios y plazos de selección, además de hacerlos públicos.

La ley le confiere a este Comité 18 atribuciones, entre las que destacan:

1. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, de indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción.
2. Dar seguimiento al Sistema Nacional
3. Proponer al Comité Coordinador, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.

¹¹¹ En el Epílogo se mencionará a quienes forman parte de esta Comisión de Selección

Por su parte, **el Sistema Nacional de Fiscalización** tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes a fin de intercambiar información, ideas y experiencias en torno al desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos¹¹².

Está compuesto por:

- I. La Auditoría Superior de la Federación
- II. La Secretaría de la Función Pública
- III. Las entidades de fiscalización superiores locales
- IV. Las Secretarías o instancias homólogas encargadas del órgano interno en las entidades federativas

Este Sistema contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), además de siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas en las fracciones III y IV del artículo 37 de la LGSNA, que serán elegidos por un periodo de dos años. Será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y por el Titular de la SFP.

Este Comité podrá invitar a participar en actividades específicas del Sistema Nacional de Fiscalización a los Órganos internos de control, así como a cualquier otra instancia que realice funciones de control, auditoría y fiscalización de recursos públicos.

Los **Sistemas Locales**¹¹³, se refiere a que las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales anticorrupción, en los que deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que la Ley otorga al Sistema Nacional.

Deberán rendir un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados, de acuerdo a la metodología que emita el Sistema Nacional.

En cuanto a su estructura, la **Secretaría Ejecutiva**¹¹⁴ del Sistema Nacional Anticorrupción es el organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio

¹¹² Título Tercero, Del Sistema Nacional de Fiscalización; Capítulo único. De su Integración y Funcionamiento; LGSNA, p.12

¹¹³ Capítulo V, De los Sistemas Locales, artículo 36, p. 11

¹¹⁴ Capítulo IV, De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, Sección I, De su organización y funcionamiento, LGSNA, p. 8

propio, con autonomía técnica y de gestión y tendrá su sede en la Ciudad de México. Además, contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.

Asimismo, contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El **órgano de gobierno** estará integrado por los miembros del Comité Coordinador y será presidido por el Presidente de Comisión de Participación Ciudadana. Tiene la facultad, indelegable, de nombrar y remover por mayoría calificada de 5 votos, al Secretario Técnico¹¹⁵.

Por su parte, **la Comisión Ejecutiva**¹¹⁶ tendrá a su cargo la generación de insumos técnicos para que el Comité Coordinador realice sus funciones, y estará integrada por:

1. El Secretario Técnico
2. El Comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como Presidente.

Tendrá a su cargo la elaboración de propuestas tales como políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión; metodologías para medir y dar seguimiento con base en indicadores confiables; los informes de evaluaciones que someta a su consideración, así como el informe anual con los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia.

Vale la pena mencionar la figura del **Secretario Técnico**, quien ejercerá la dirección de la Secretaría Ejecutiva. Será nombrado y removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de sus miembros y durará cinco años en su encargo; no podrá ser reelegido¹¹⁷.

El Dr. Mauricio Merino describe a esta figura como “el alma del Sistema¹¹⁸”, puesto que deberá ser el encargado de la interlocución entre las distintas dependencias que integran

¹¹⁵ LGSNA, Capítulo IV, Sección I, de la Secretaría Ejecutiva, artículo 28, p. 9

¹¹⁶ Sección II, de la Comisión Ejecutiva, artículos 30 y 31, LGSNA, p. 9

¹¹⁷ LGSNA, Sección III, Del Secretario Técnico, artículo 33, p.10.

¹¹⁸ <http://rendiciondecuentas.org.mx/primeros-pasos-para-la-implementacion-del-sna/>

el SNA, además de que tendrá que contar con habilidades técnicas para producir información, manejar variables, establecer correlaciones y realizar análisis de datos.

Entre sus funciones estará el actuar como Secretario del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno; ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador y del órgano de gobierno; elaborara los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y en dado, caso, someterlas a consideración del Comité Coordinador y realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos¹¹⁹.

3.2 Identificación de Buenas Prácticas en el Diseño del SNA

La descripción del Sistema Nacional Anticorrupción de manera detallada en cuanto a su diseño, más no exhaustiva en el conjunto de instituciones que la conforman y su operación, contribuye a hacer una comparación entre las buenas prácticas a nivel internacional en el diseño de las Agencias Anticorrupción y la que se tiene en México.

El primer apunte que resulta es que el SNA es un entramado institucional mucho más complejo que aquel descrito para las instituciones internacionales. En primera instancia, puesto que las ACA se diseñaron específicamente para cumplir las funciones de investigación, persecución y sanción de conductas consideradas como actos de corrupción; con un presupuesto que les permita operar y con un sistema de rendición de cuentas y evaluación periódico y sistemático.

Tomando como referencia las buenas prácticas a nivel internacional sobre los elementos que deben estar presentes para que una Agencia Anticorrupción sea considerada como exitosa, y tras haber descrito el entramado del diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, se puede hacer un análisis sobre qué elementos de los que están presentes en el actual diseño contribuyen a la autonomía del Sistema y con ello, al cumplimiento cabal de sus funciones.

En términos generales, el Sistema Nacional Anticorrupción no encaja en su totalidad con la clasificación que hace la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, ya que

¹¹⁹ LGSNA, Sección III, Del Secretario Técnico, artículo 35, p. 11

al tratarse de un híbrido que incluye un conjunto de instituciones ya existentes en el Estado Mexicano, pero también nuevos componentes en la administración pública, resulta imposible su clasificación.

Uno de los nuevos componentes de mayor fortaleza que tiene el SNA, es la inclusión de la sociedad civil, ya que a través del Comité de Participación Ciudadana (CPC), se está contribuyendo al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y en la generación de un sistema de contrapesos para el actuar de las autoridades.

No obstante, se puede decir con toda seguridad que asemeja más la categoría de dispersión que la de concentración de las funciones de combate a la corrupción, elemento que no resulta del todo sorprendente al asemejar a aquellos con los que cuentan los países con gobiernos democráticos

Así, en términos puramente teóricos, el SNA estaría incumpliendo con el primer supuesto que autores como Da Jaegere y Sousa¹²⁰ consideran que constituye una agencia anticorrupción y esto es precisamente que son las únicas instancias facultadas para combatir la corrupción. En países con casos de éxito como Hong Kong, la ICAC es la única institución con la facultad de investigar, sancionar e incluso prevenir la corrupción, además, tiene la obligación de rendición de cuentas a la agencia central.

En cambio, en México la facultad de combatir a la corrupción tuvo que ser pensada de manera horizontal, con las responsabilidades repartidas entre la sociedad civil y un conjunto de instituciones de la administración pública, puesto que se consideró como el modelo idóneo dado el contexto político del país.

Esta idoneidad resulta interesante, puesto que en los estudios que hay alrededor del tema se hace mucho énfasis en que el éxito de una agencia anticorrupción depende del contexto sociopolítico en el que surge, por lo que su planteamiento horizontal podría considerarse un buen estudio de caso hacia el futuro.

No obstante, el diseño trae consigo complicaciones operativas, puesto que cuando se trata de una sola instancia los procesos resultan más fáciles de seguir. Es decir, en el SNA no se deberá tener en cuenta el proceso de nombramiento de un titular, sino de seis titulares

¹²⁰ Íbid.

de la administración pública; de la renovación de los miembros del Comité de Selección y de aquellos del Comité de Participación Ciudadana.

La permanencia legal tanto del Sistema, como de quienes la integran, representa uno de los componentes más fuertes, debido a que, por un lado, se creó un marco legal ad hoc para el diseño y funcionamiento del mismo. No es poca cosa que surgiera la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y que se haya reforzado con la comunidad académica experta en la materia, así como de la sociedad civil. Asimismo, el conjunto de las otras leyes secundarias fungen como una especie de guía rectora para su implementación, la cual no se antoja sencilla, como sucede en la mayoría de las políticas públicas.

El conjunto de las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción le dio forma al marco sobre el cual debería basarse el actuar del Sistema, dependiendo de la institución facultada para combatir a la corrupción. Sin un marco legal sólido que guíe el actuar de los distintos órganos facultados para hacer frente a este problema, no habría un camino sólido que garantizara la autonomía del Sistema.

Merece mención especial la integración del Comité Coordinador, puesto que se pensó detalladamente en todas las instituciones que actualmente tienen bajo su encargo y entre sus facultades, acciones del combate a la corrupción, acompañadas de transparencia y rendición de cuentas. Este esquema favorece la coordinación y colaboración entre las diferentes instancias, y con eso coadyuvar a que los esfuerzos nacionales del combate a la corrupción rindan frutos.

No obstante, en muchas ocasiones la coordinación resulta uno de los aspectos más complejos en el actuar de la vida pública, ya que tiene un componente de voluntad de quien encabece la institución. Asimismo, si bien el marco legal aporta un marco sobre el cual se puede actuar, en el día a día hay acciones que entorpecen la toma de decisiones.

Precisamente por este tema, la neutralidad en la designación de los titulares de las distintas dependencias cobra la mayor relevancia dentro del aparato del Sistema Nacional Anticorrupción. Si la teoría indica que la neutralidad en la designación de los titulares es importante y que debe hacerse a través de un proceso que asegure su independencia, imparcialidad, integridad, postura apolítica y competencias¹²¹, el sistema debe afrontar el

¹²¹ Wickberg, Sofia, *ibidem*.

reto de que las seis instituciones que lo integran garanticen esta neutralidad. Y en el aparato político mexicano, es uno de los mayores retos a enfrentar.

El papel preponderante que juega la sociedad civil dentro del aparato del Sistema Nacional Anticorrupción fue un acierto que ayuda a garantizar la autonomía del mismo al servir como una especie de contrapeso a la vía libre que suele tener la clase política en la solución de los asuntos públicos. El que esté a cargo de la presidencia y del seguimiento al desarrollo de políticas públicas, también contribuye a un sistema de rendición de cuentas que podría ayudar a la regeneración de la confianza entre la sociedad civil y las autoridades.

Por su parte, la convocatoria para la elección del CPC fue algo inédito en la historia institucional del país, puesto que incluyó a académicos y miembros de la sociedad civil, lo cual se podría asemejar a un proceso democrático, pero también se cuidó que se contara con un nivel elevado de conocimientos, buena reputación y compromiso.

Por otra parte, la presencia del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización representa uno de los pilares más fuertes del Sistema Nacional Anticorrupción, al ser la cuenta pública uno de los espacios en los que comúnmente se registran actos de corrupción por parte de los funcionarios de los tres niveles de gobierno. No obstante, abarcar a profundidad su participación dentro de este diseño, es tema de otro trabajo sobre la materia, ya que implica la fusión de dos grandes sistemas y sus distintos componentes.

La figura del Secretario Técnico forma parte de los ejes torales del Sistema Nacional, ya que se incluyó en el proceso de toma de decisiones a una figura con conocimientos técnicos sólidos, capaz de diseñar y analizar la implementación de las acciones orientadas a combatir la corrupción. Resulta fundamental esta figura, puesto que si bien es recomendable que las instituciones estén dirigidas y/o cuenten con personal especializado en el tema que les compete, la realidad en el país es que los titulares de las dependencias son designaciones mayoritariamente políticas, más que técnicas, aunque no se pueda generalizar¹²².

¹²² En este contexto, cabe mencionar al Canciller Luis Videgaray, que durante su discurso de llegada a la Secretaría de Relaciones Exteriores comentó que él “venía a aprender”, lo que causó mucha molestia entre la opinión pública, por la responsabilidad y la remuneración que recibe un Secretario de Estado.

Tanto el CPC como el Secretario Técnico contribuyen a una mayor autonomía en el funcionamiento del SNA, en el sentido que su designación responde a parámetros que se acercan a la idea de designación neutral, puesto que no siguió los caminos tradicionales como se mencionó anteriormente. Este paso no resulta menor, puesto que la neutralidad de la designación da lugar a mayores y mejores márgenes de acción, al menos es a lo que se aspira. Además, es un componente de suma importancia para garantizar la imparcialidad. Para quienes ostenten el cargo sin duda representa una gran responsabilidad, a la vez que se requiere de fortaleza de carácter para no ceder a las presiones que sin duda surgirán con el paso del tiempo si la labor está bien hecha.

No obstante, el resto de los componentes del SNA no cuentan con esa neutralidad en la designación. El Titular de la Secretaría de la Función Pública, por mencionar un ejemplo, sigue siendo designado por el Ejecutivo de manera directa y esto resulta un conflicto de interés si a quien se ha de investigar o sancionar es su mando directo, o bien un homólogo.

Lo mismo sucedería en el caso de la figura del Titular de la Fiscalía Anticorrupción. Actualmente, no existe de facto la Fiscalía General de la República, por lo que quien ostente el cargo de Fiscal Anticorrupción sería nombrado por primera y única ocasión por el Senado de la República. No obstante, una vez que exista la Fiscalía, la designación y destitución del cargo recaería en el Fiscal General¹²³, lo cual resta neutralidad en la designación de los titulares y se incurriría, nuevamente, en un conflicto de interés.

Una de las debilidades que presenta, al menos por el momento, es que el requisito de experiencia técnica en la materia de quienes operarán el sistema, únicamente se ha planteado en los nuevos componentes: el secretariado técnico y el CPC. Sin embargo, en la operación, los funcionarios públicos no siempre cuentan con conocimientos sólidos en la materia, ni con autonomía de operación, y eso podría repercutir negativamente en la eficiencia del Sistema Nacional Anticorrupción.

Asimismo, se considera que una de las mayores vulnerabilidades que actualmente presenta es el papel tan preponderante que se le otorga a la coordinación y cooperación entre sus

¹²³ Actualmente, en el Senado de la República existe una fuerte discusión sobre las atribuciones que debería tener el Fiscal General, puesto que en teoría, se debería labrar el camino para convertirse en un órgano independiente y autónomo; sin embargo, la legislación actual dista de esa realidad, ya que el Presidente quiere designar al Primer Fiscal General, quien durará nueve años en el encargo, lo cual rompe con el propósito de autonomía.

distintos componentes. A pesar de que existen disposiciones legales que confieren responsabilidades a los titulares de los órganos internos de control, a las dependencias que forman parte del mismo, al Comité Coordinador y al Comité de Participación Ciudadana, la coordinación invariablemente trae consigo un componente de voluntad e interlocución que no siempre resultan en mecanismos eficientes.

La voluntad de echar a andar el SNA de manera rápida, eficiente y eficaz, también recae en buena medida en los poderes Ejecutivo y Legislativo, a través de la designación presupuestal. Son diversos autores los que han señalado que sin un presupuesto adecuado para ejercer las funciones de prevención, investigación y sanción es poco probable que el SNA, o cualquier agencia anticorrupción para tal efecto, pueda ejercer las funciones que se le confieren.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, el Ejecutivo no envió dentro de su propuesta inicial una partida para el Comité de Participación Ciudadana ni para la Secretaría Ejecutiva. Asimismo, la iniciativa designó el presupuesto más bajo para la Secretaría de la Función Pública y no modificó el presupuesto con respecto al año anterior, de la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos cometidos por los Servidores Públicos (PGR)¹²⁴.

De acuerdo con el portal de Transparencia Presupuestaria¹²⁵, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) de 2018 se incluyó por primera vez un gasto transversal dirigido a la lucha contra la corrupción en el gasto público. En total, el PPEF pretende asignarle cerca de 10 mil millones de pesos. Para los Integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción se destinó cerca de 4 mil millones distribuidos entre el Poder Legislativo, la Procuraduría General de la República, la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y a las Entidades No Sectorizadas. Este último, se refiere específicamente a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, a la que se le está designando 172 millones de pesos.

¹²⁴ <http://www.animalpolitico.com/2016/09/presupuesto-2017-pena-no-destina-suficiente-dinero-al-sistema-anticorrupcion/>

¹²⁵ http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/PPEF2018/transversal_anticorrupcion.pdf

Los 6 mil millones restantes se contempla repartirse entre las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda, la SEDENA, SAGARPA, entre otras, así como entre las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios¹²⁶.

La cifra no resulta menor, sobre todo al tratarse del primer esfuerzo presupuestal orientado a la lucha contra la corrupción. Asimismo, al tratarse del último año de presupuesto elaborado por el presidente Enrique Peña Nieto, resulta un esfuerzo importante, pero tardío. Asimismo, esta cantidad resulta insuficiente para las necesidades que requiere echar andar un Sistema de tal envergadura. De acuerdo con

En este sentido, destaca que el salario del Secretario Técnico está estimado para rondar los 200 mil pesos mensuales, mientras que para los presidentes del CPC rondaría los 100 mil¹²⁷.

De acuerdo con Roldán Xopa¹²⁸, al momento de ser aprobado el Sistema Nacional Anticorrupción existía un aspecto importante que podría resultar en la ineficacia del mismo: la sanción y el debido proceso. En términos generales, la sanción de conductas consideradas como corrupción forman parte de la implementación del mismo; sin embargo, resulta de interés describir a grandes rasgos el proceso de sanción por la importancia que tiene para la credibilidad del SNA en el caso de México, como por formar parte de los elementos clave de éxito en prácticas a nivel internacional.

A raíz de la creación del SNA, los órganos Internos de Control (en términos generales la Secretaría de la Función Pública) y la Auditoría Superior de la Federación tendrán la facultad de investigar aquellos actos cometidos por los servidores públicos susceptibles de ser considerados como corruptos y de substanciar los expedientes para ser remitidos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Una vez que el TFJA reciba los expedientes, iniciará el proceso para sancionar la falta como: faltas administrativas no graves; faltas administrativas graves y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves¹²⁹, de acuerdo al catálogo que existe sobre las

¹²⁶ *ibidem*

¹²⁷ *ibid*

¹²⁸ Roldán Xopa, José, Los riesgos de la ineficacia del Sistema Nacional Anticorrupción, 2 marzo 2015

¹²⁹ Ver **Anexo 2** sobre cuadro de clasificación de faltas

mismas, establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y en el Código Penal.

Cuando la conducta pueda configurar un delito, será la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción la que investigue y consigne ante el juez penal¹³⁰.

Esta facultad de sancionar se apoya por un lado en las estructuras administrativas y los órganos de los poderes judiciales ya existentes y facultados para realizar investigaciones, así como en una nueva Fiscalía Especializada que contará con independencia y operativa. Asimismo, en el caso de la Auditoría Superior de la Federación, se le confirieron mayores facultades y recursos para ejercer sus nuevas tareas de investigación y sanción.

No obstante, hasta el momento mucho del peso de los actos de corrupción dependen de las investigaciones que realicen los órganos internos de control, los cuales no han sido designados con neutralidad, lo que supone cierta subjetividad para armar los expedientes correspondientes. La Auditoría Superior de la Federación se ha destacado por su trabajo riguroso, conciso, ético y transparente, independientemente del partido político que se encuentre en el poder; sin embargo, es indispensable que se logre la autonomía y neutralidad de los OIC's para poder coadyuvar al trabajo que ya realiza la ASF.

Asimismo, hasta la fecha no existe un Fiscal que encabece la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, la cual pareciera estar supeditada a cuestiones de carácter político. Parafraseando al Dr. Xopa, el riesgo de ineficacia del SNA en uno de los elementos que podrían generar mayor legitimidad en la sociedad civil es muy alto si no se logra la independencia, neutralidad y autonomía en el nombramiento y operatividad de estos funcionarios.

En suma, el Sistema Nacional Anticorrupción tiene poco tiempo de haber iniciado sus funciones, por lo que es difícil e impreciso describir si todo el diseño contribuye o no a que se disminuyan los niveles de corrupción, sobre todo por la dificultad en la medición que se mencionaba en los primeros capítulos.

Sin embargo, sí cuenta con elementos de enorme fortaleza e importancia que, al ser pensados como un sistema integral en el que también existen los pesos y contrapesos,

¹³⁰ Xopa, íbidem.



coadyuvan a que las acciones del conjunto se orienten a acciones específicas dirigidas hacia un sistema autónomo que pueda hacerle frente al combate a la corrupción. Ese es un primer paso que marca el inicio de un aprendizaje en el que intervendrán los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y las instituciones del Estado Mexicano.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han brindado elementos que demuestran que la corrupción en México no ha sido propia de un solo sexenio o de algún grupo de poder en específico y, a pesar de que el país lleva décadas tratando de erradicar esta problemática, era necesaria la creación de órgano institucional para hacerle frente de manera seria y robusta al tema de la corrupción, así como para fortalecer e impulsar la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia.

En este contexto de esfuerzos nacionales, el Sistema Nacional Anticorrupción podría ser catalogado como el esfuerzo más serio y de mayor peso en el combate de la lucha anticorrupción, mismo que no podría haberse logrado sin el andamiaje de décadas atrás. Sin embargo, la tarea que tiene por delante aún es ardua y su correcto funcionamiento aún tiene algunos obstáculos que vencer.

Se puede asegurar con toda certeza que el diseño actual del Sistema Nacional Anticorrupción ha retomado algunas de las mejores prácticas a nivel internacional, tales como el esquema de permanencia legal a las instituciones orientadas al combate a la corrupción a través del marco normativo creado específicamente para el Sistema o bien, el papel preponderante que juega la sociedad civil en la estructura institucional y el peso específico que tiene dentro de la misma.

Si bien la autonomía no es el único elemento que garantizará el éxito del Sistema Nacional Anticorrupción, representa un aspecto fundamental para hablar de un verdadero combate a la corrupción, sin autonomía en todo aspecto, el combate a la corrupción podría quedar únicamente en el plano de los buenos deseos.

El principal obstáculo a vencer en torno a la autonomía es lograr que el nombramiento de todos y cada uno de los titulares de las dependencias que conforman el SNA sea designado de manera neutral e imparcial, a la vez de darle seguimiento a la elección de los miembros del Comité de Participación Ciudadana cuando quienes ostentan el cargo actualmente terminen sus funciones.

La designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana por un Comité de Selección compuesto por miembros de la sociedad civil, resulta un buen avance en aras de

lograr autonomía de operación e imparcialidad en el combate a la corrupción, debido a que se trata de la inclusión de expertos de la sociedad civil en la materia que fungen como una especie de pesos y contrapesos en el actuar del Sistema.

En este rubro de neutralidad es igualmente importante que la designación de quien quede a cargo de la Fiscalía Anticorrupción sea imparcial y neutral, en especial por ser uno de los órganos facultados a emitir sanciones por actos de corrupción, incluso a funcionarios de alto nivel.

Otra área de oportunidad en torno a la autonomía del Sistema es el contar con un presupuesto adecuado e independencia financiera para ser uso de los mismos. En la cultura mexicana es bien conocida la frase “programa que no tiene dinero, es programa que no existe”, y en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción no resulta distinto. Es indispensable que cada uno de los componentes del Sistema tenga recursos humanos, financieros y tecnológicos para realizar su tarea, con la debida rendición de cuentas de los recursos otorgados contra los ejercidos.

Asimismo, la exigencia en el perfil para ocupar el cargo de Secretario Técnico y el proceso de selección por el que debe pasar, suman a los factores positivos en aras de la búsqueda de mayor autonomía. La incorporación en la toma de decisiones a personal experto y altamente calificado en cuestiones técnicas, fortalece el funcionamiento de la política pública del combate a la corrupción, al brindar elementos para su posterior evaluación, lo cual resulta fundamental para la permanencia del Sistema.

Es necesario asegurar que en el Sistema Nacional Anticorrupción se generen los indicadores adecuados para evaluar sus procesos, su gestión, sus resultados y su impacto. Sin evaluación resulta imposible conocer cuáles son los elementos que deben ser considerados para un posible rediseño del SNA que lo acerque cada vez más al modelo ideal para el que fue pensado.

Por otro lado, se percibe complicada la separación de las necesidades del Sistema Nacional Anticorrupción del termómetro político legislativo del país. Sin bien las reformas legales de gran calado contribuyeron a formar el camino hacia un Sistema Nacional imparcial, los procesos legislativos para lograrlas han estado vinculados a intereses partidistas, como se

ha observado en todas las discusiones, incluso las actuales y dejan ver que no forman parte de un asunto prioritario ni para el Ejecutivo, ni para el Legislativo.

El proceso institucional resulta complejo de entender en su conjunto, y tiene que ser analizado por partes. Por esta razón, el presente trabajo se concentró principalmente en el diseño y los elementos que se encuentran presentes que podrían contribuir a otorgarle autonomía. Sin embargo, analizar el diseño conlleva pensar en la implementación y surgen cuestionamientos operativos.

Sin duda, uno de los principales retos que enfrenta el Sistema Nacional Anticorrupción es instalarse como un Sistema funcional, para lo cual debe luchar en contra de la poca voluntad política que se ha visto; a la vez que debe ejercer mayor presión para que le sean otorgados los recursos necesarios para poder realizar las funciones que le fueron conferidas por el conjunto de leyes en la materia.

Por otro lado, si bien resultó de la mayor relevancia el que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contemplara la instalación de Sistemas Locales Anticorrupción que emularan las directrices del Sistema Nacional, se debe tomar en cuenta que su implementación será larga, puesto que quizá se requieran modificaciones a las leyes estatales que, finalmente, recaen en la voluntad de las fuerzas políticas presentes en los Congresos Locales.

En ese sentido, cabe destacar el ejemplo de los estados de Quintana Roo y Veracruz, en los que se modificó la legislación local, a fin de evitar que los gobernadores salientes pudieran ser sujetos de investigación. Si bien estas modificaciones fueron revertidas, al ir en contra de los lineamientos del Sistema Nacional Anticorrupción, las acciones revelaron la prioridad que para algunos estados tiene, y posiblemente tendrá, el combate a la corrupción.

En un país en el que la corrupción forma parte del día a día del ciudadano, pero más aún, de la manera de operar políticamente, resulta uno de los mayores retos que quienes integren el SNA reciban remuneraciones adecuadas, capacitación constante en la materia y sanciones ejemplares en caso de incurrir en algún acto de corrupción. Asimismo, se deberá cuidar en los procesos de renovación de integrantes que quienes formen parte de las propuestas no incurran en conflictos de interés.

Para la sociedad civil, el reto se encuentra en no perder interés y tomar conciencia de que cinco integrantes de la sociedad civil no pueden realizar toda la labor que corresponde a la sociedad en un sistema de gobernanza. Se requiere que exista mayor participación en los debates en torno al tema, que se generen propuestas a través de la sociedad civil organizada y que sea crítica de la ejecución de las funciones del sistema cuando se realicen los informes públicos.

V. EPÍLOGO

Debido a que este trabajo de investigación inició poco antes de que se promulgaran las leyes secundarias en la materia, se hace un corte de la información a finales del mes de mayo de 2017. El proceso del Sistema seguirá su curso y podría ser objeto de estudio posteriormente; sin embargo, a la fecha se destacan los siguientes rubros:

- La Comisión de Selección¹³¹ se instauró el 18 de octubre de 2016, eligiendo a los nueve miembros encargados de evaluar y seleccionar a los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana.
- El 30 de enero de 2017 se designó a los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana:
 1. Jacqueline Peschard, Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Actualmente lo preside.
 2. Mariclaire Acosta Urquidi, Directora de la Oficina en México de Freedom House.
 3. Alfonso Hernández Valdez, Profesor e investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO.
 4. José Octavio López Presa, Consejero Fundador de Causa en Común A.C.
 5. Luis Manuel Pérez de Acha, Socio fundador de PDeA Abogados SC.
- El 31 de mayo de 2017 se eligió a Ricardo Salgado Perrilliat, como el primer Secretario Técnico del Sistema Nacional Anticorrupción, quien durará en el cargo cinco años.
- La presidenta del CPC, Jacqueline Peschard está por terminar su periodo al frente del mismo. En fechas próximas se emitirá una convocatoria para su relevo, de acuerdo a lo establecido por la LGSNA (noviembre 2017).
- La designación del Fiscal Anticorrupción se encuentra detenido en el Senado de la República.

¹³¹ Ver **Anexo 3**, Integrantes del Comité de Selección. Fuente: <http://www.comisionsna.mx/>

VI. ANEXOS

ANEXO 1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

TEXTO VIGENTE

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A :

POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN; LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

ARTÍCULO PRIMERO. Se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I Objeto de la Ley

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

- I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;

- III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;
- VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;
- VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;
- IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I. Comisión de selección: la que se constituya en términos de esta Ley, para nombrar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana;
- II. Comisión Ejecutiva: el órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva;
- III. Comité Coordinador: la instancia a la que hace referencia el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional;
- IV. Comité de Participación Ciudadana: la instancia colegiada a que se refiere la fracción II del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contará con las facultades que establece esta Ley;
- V. Días: días hábiles;
- VI. Entes públicos: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno;
- VII. Órganos internos de control: los Órganos internos de control en los Entes públicos;
- VIII. Secretaría Ejecutiva: el organismo que funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador;

- IX. Secretario Técnico: el servidor público a cargo de las funciones de dirección de la Secretaría Ejecutiva, así como las demás que le confiere la presente Ley;
- X. Servidores públicos: cualquier persona que se ubique en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XI. Sistema Nacional: el Sistema Nacional Anticorrupción;
- XII. Sistema Nacional de Fiscalización: El Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones, y
- XIII. Sistemas Locales: los sistemas anticorrupción de las entidades federativas a que se refiere el Capítulo V del Título Segundo de la presente Ley.

Artículo 4. Son sujetos de la presente Ley, los Entes públicos que integran el Sistema Nacional.

Capítulo II Principios que rigen el servicio público

Artículo 5. Son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

TÍTULO SEGUNDO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Capítulo I Del objeto del Sistema Nacional Anticorrupción

Artículo 6. El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos.

La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas.

Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:

- I. Los integrantes del Comité Coordinador;
- II. El Comité de Participación Ciudadana;
- III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

Capítulo II Del Comité Coordinador

Artículo 8. El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:

- I. La elaboración de su programa de trabajo anual;
- II. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes;
- III. La aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;
- IV. Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva;
- V. Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales;
- VI. Requerir información a los Entes públicos respecto del cumplimiento de la política nacional y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;
- VII. La determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- VIII. La emisión de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de los integrantes del Comité Coordinador, los cuales podrán realizar votos particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos dentro del informe anual;
- IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta Ley;
- X. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales anticorrupción;
- XI. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- XII. Establecer una Plataforma Digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordinador pueda establecer políticas integrales, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas;

- XIII. Establecer una Plataforma Digital Nacional que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas a que se refiere el Título Cuarto de esta Ley;
- XIV. Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional;
- XV. Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los Órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;
- XVI. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital;
- XVII. Participar, conforme a las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas internacionales, para colaborar en el combate global del fenómeno; y, en su caso, compartir a la comunidad internacional las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción, y
- XVIII. Las demás señaladas por esta Ley.

Artículo 10. Son integrantes del Comité Coordinador:

- I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;
- II. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- IV. El titular de la Secretaría de la Función Pública;
- V. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;
- VI. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y
- VII. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Artículo 11. Para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional, la presidencia del Comité Coordinador durará un año, la cual será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana.

Artículo 12. Son atribuciones del Presidente del Comité Coordinador:

- I. Presidir las sesiones del Sistema Nacional y del Comité Coordinador correspondientes;
- II. Representar al Comité Coordinador;
- III. Convocar por medio del Secretario Técnico a sesiones;
- IV. Dar seguimiento a los acuerdos del Comité Coordinador, a través de la Secretaría Ejecutiva;
- V. Presidir el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva;

- VI. Proponer al órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, el nombramiento del Secretario Técnico;
- VII. Informar a los integrantes del Comité Coordinador sobre el seguimiento de los acuerdos y recomendaciones adoptados en las sesiones;
- VIII. Presentar para su aprobación y publicar, el informe anual de resultados del Comité Coordinador;
- IX. Presentar para su aprobación las recomendaciones en materia de combate a la corrupción, y
- X. Aquellas que prevean las reglas de funcionamiento y organización interna del Comité Coordinador.

Artículo 13. El Comité Coordinador se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses. El Secretario Técnico podrá convocar a sesión extraordinaria a petición del Presidente del Comité Coordinador o previa solicitud formulada por la mayoría de los integrantes de dicho Comité.

Para que el Comité Coordinador pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes.

Para el desahogo de sus reuniones, el Comité Coordinador podrá invitar a los representantes de los Sistemas Locales y los Órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otros Entes públicos, así como a organizaciones de la sociedad civil.

El Sistema Nacional sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador en los términos en que este último lo determine.

Artículo 14. Las determinaciones se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos que esta Ley establezca mayoría calificada.

El Presidente del Comité Coordinador tendrá voto de calidad en caso de empate. Los miembros del Comité Coordinador podrán emitir voto particular de los asuntos que se aprueben en el seno del mismo.

Capítulo III Del Comité de Participación Ciudadana

Artículo 15. El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.

Artículo 16. El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Ley establece para ser nombrado Secretario Técnico.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.

Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Artículo 17. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina el artículo 108 constitucional.

En relación con el párrafo anterior, le serán aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva y demás información de carácter reservado y confidencial.

En la conformación del Comité de Participación Ciudadana se procurará que prevalezca la equidad de género.

Artículo 18. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:

- I. El Senado de la República constituirá una Comisión de selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años, de la siguiente manera:
 - a) Convocará a las instituciones de educación superior y de investigación, para proponer candidatos a fin de integrar la Comisión de selección, para lo cual deberán enviar los documentos que acrediten el perfil solicitado en la convocatoria, en un plazo no mayor a quince días, para seleccionar a cinco miembros basándose en los elementos decisorios que se hayan plasmado en la convocatoria, tomando en cuenta que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción.
 - b) Convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción, para seleccionar a cuatro miembros, en los mismos términos del inciso anterior.

El cargo de miembro de la Comisión de selección será honorario. Quienes funjan como miembros no podrán ser designados como integrantes del Comité de Participación Ciudadana por un periodo de seis años contados a partir de la disolución de la Comisión de selección.

- II. La Comisión de selección deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.

Para ello, definirá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana y deberá hacerlos públicos; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

- a) El método de registro y evaluación de los aspirantes;
- b) Hacer pública la lista de las y los aspirantes;
- c) Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;

- d) Hacer público el cronograma de audiencias;
- e) Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia, y
- f) El plazo en que se deberá hacer la designación que al efecto se determine, y que se tomará, en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros.

En caso de que se generen vacantes imprevistas, el proceso de selección del nuevo integrante no podrá exceder el límite de noventa días y el ciudadano que resulte electo desempeñará el encargo por el tiempo restante de la vacante a ocupar.

Artículo 19. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana se rotarán anualmente la representación ante el Comité Coordinador, atendiendo a la antigüedad que tengan en el Comité de Participación Ciudadana.

De presentarse la ausencia temporal del representante, el Comité de Participación Ciudadana nombrará de entre sus miembros a quien deba sustituirlo durante el tiempo de su ausencia. Esta suplencia no podrá ser mayor a dos meses. En caso de que la ausencia sea mayor, ocupará su lugar por un periodo máximo de dos meses el miembro al cual le correspondería el periodo anual siguiente y así sucesivamente.

Artículo 20. El Comité de Participación Ciudadana se reunirá, previa convocatoria de su Presidente, cuando así se requiera a petición de la mayoría de sus integrantes. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes y en caso de empate, se volverá a someter a votación, y en caso de persistir el empate se enviará el asunto a la siguiente sesión.

Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar sus normas de carácter interno;
- II. Elaborar su programa de trabajo anual;
- III. Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser público;
- IV. Participar en la Comisión Ejecutiva en términos de esta Ley;
- V. Acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional;
- VI. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales;
- VII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración:
 - a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
 - b) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Nacional;
 - c) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por esta Ley;

- d) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.
- VIII.** Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- IX.** Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;
- X.** Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional;
- XI.** Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;
- XII.** Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales;
- XIII.** Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador;
- XIV.** Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador;
- XV.** Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes;
- XVI.** Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas;
- XVII.** Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional, y
- XVIII.** Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.

Artículo 22. El Presidente del Comité de Participación Ciudadana tendrá como atribuciones:

- I. Presidir las sesiones;
- II. Representar a dicho Comité ante el Comité Coordinador;
- III. Preparar el orden de los temas a tratar, y
- IV. Garantizar el seguimiento de los temas de la fracción II.

Artículo 23. El Comité de Participación Ciudadana podrá solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública. Los exhortos tendrán por objeto requerir a las autoridades competentes información sobre la atención al asunto de que se trate.

Capítulo IV De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Sección I De su organización y funcionamiento

Artículo 24. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.

Artículo 25. La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Ley.

Artículo 26. El patrimonio de la Secretaría Ejecutiva estará integrado por:

- I. Los bienes que le sean transmitidos por el Gobierno Federal para el desempeño de sus funciones;
- II. Los recursos que le sean asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes, y
- III. Los demás bienes que, en su caso, le sean transferidos bajo cualquier otro título.

Las relaciones de trabajo entre la Secretaría Ejecutiva y sus trabajadores, se rigen por el artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27. La Secretaría Ejecutiva contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y contará con la estructura que dispongan las disposiciones jurídicas aplicables.

El órgano interno de control estará limitado en sus atribuciones al control y fiscalización de la Secretaría Ejecutiva, exclusivamente respecto a las siguientes materias:

- I. Presupuesto;
- II. Contrataciones derivadas de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- III. Conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles;
- IV. Responsabilidades administrativas de Servidores públicos, y
- V. Transparencia y acceso a la información pública, conforme a la ley de la materia.

La Secretaría de la Función Pública y el órgano interno de control, como excepción a lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no podrán realizar auditorías o investigaciones encaminadas a revisar aspectos distintos a los señalados expresamente en este artículo.

Artículo 28. El órgano de gobierno estará integrado por los miembros del Comité Coordinador y será presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana.

El órgano de gobierno celebrará por lo menos cuatro sesiones ordinarias por año, además de las extraordinarias que se consideren convenientes para desahogar los asuntos de su competencia. Las sesiones serán convocadas por su Presidente o a propuesta de cuatro integrantes de dicho órgano.

Para poder sesionar válidamente, el órgano de gobierno requerirá la asistencia de la mayoría de sus miembros. Sus acuerdos, resoluciones y determinaciones se tomarán siempre por mayoría de votos de los miembros presentes; en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

Podrán participar con voz pero sin voto aquellas personas que el órgano de gobierno, a través del Secretario Técnico, decida invitar en virtud de su probada experiencia en asuntos que sean de su competencia.

Artículo 29. El órgano de gobierno tendrá las atribuciones indelegables previstas en los artículos 15, segundo párrafo, y 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Asimismo, tendrá la atribución indelegable de nombrar y remover, por mayoría calificada de cinco votos, al Secretario Técnico, de conformidad con lo establecido por esta Ley.

Sección II De la Comisión Ejecutiva

Artículo 30. La Comisión Ejecutiva estará integrada por:

- I. El Secretario Técnico, y
- II. El Comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como Presidente del mismo.

Artículo 31. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité:

- I. Las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos;
- II. La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción así como a las políticas integrales a que se refiere la fracción anterior;
- III. Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo;
- IV. Los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- V. Las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- VI. El informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia;
- VII. Las recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones, y
- VIII. Los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales.

Artículo 32. La Comisión Ejecutiva celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias que serán convocadas por el Secretario Técnico, en los términos que establezca el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva.

La Comisión Ejecutiva podrá invitar a sus sesiones a especialistas en los temas a tratar, los cuales contarán con voz pero sin voto, mismos que serán citados por el Secretario Técnico.

Por las labores que realicen como miembros de la Comisión Ejecutiva, los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no recibirán contraprestación adicional a la que se les otorgue por su participación como integrantes del Comité de Participación Ciudadana, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

La Comisión Ejecutiva podrá, en el ámbito de sus atribuciones, emitir los exhortos que considere necesarios a las autoridades integrantes del Comité Coordinador, a través del Secretario Técnico.

Sección III Del Secretario Técnico

Artículo 33. El Secretario Técnico será nombrado y removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de sus miembros. Durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegido.

Para efectos del párrafo anterior, el Presidente del órgano de gobierno, previa aprobación del Comité de Participación Ciudadana, someterá al mismo una terna de personas que cumplan los requisitos para ser designado Secretario Técnico, de conformidad con la presente Ley.

El Secretario Técnico podrá ser removido por falta a su deber de diligencia, o bien por causa plenamente justificada a juicio del órgano de gobierno y por acuerdo obtenido por la votación señalada en el presente artículo; o bien, en los siguientes casos:

1. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial relacionada con las atribuciones que le corresponden en términos de la presente Ley y de la legislación en la materia;
2. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia con motivo del ejercicio de sus atribuciones, e
3. Incurrir en alguna falta administrativa grave o hecho de corrupción.

Artículo 34. Para ser designado Secretario Técnico se deberán reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;
- II. Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción;
- III. Tener más de treinta y cinco años de edad, al día de la designación;
- IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia relacionadas con la materia de esta Ley que le permitan el desempeño de sus funciones;
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito;
- VI. Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;

- VII. No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- IX. No haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político, durante los cuatro años anteriores a la fecha de emisión de la convocatoria, y
- X. No ser secretario de Estado, ni Procurador General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, Consejero de la Judicatura, a menos que se haya separado de su cargo con un año antes del día de su designación.

Artículo 35. Corresponde al Secretario Técnico ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva, por lo que contará con las facultades previstas en el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El Secretario Técnico adicionalmente tendrá las siguientes funciones:

- I. Actuar como secretario del Comité Coordinador y del órgano de gobierno;
- II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador y del órgano de gobierno;
- III. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Comité Coordinador y en el órgano de gobierno y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo, llevando el archivo correspondiente de los mismos en términos de las disposiciones aplicables;
- IV. Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador;
- V. Proponer a la Comisión Ejecutiva las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales a que se refiere la fracción V del artículo 9 de esta Ley, y una vez aprobadas realizarlas;
- VI. Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo al Comité Coordinador, al órgano de gobierno y a la Comisión Ejecutiva;
- VII. Preparar el proyecto de calendario de los trabajos del Comité Coordinador, del órgano de gobierno y de la Comisión Ejecutiva;
- VIII. Elaborar los anteproyectos de informes del Sistema Nacional, someterlos a la revisión y observación de la Comisión Ejecutiva y remitirlos al Comité Coordinador para su aprobación;
- IX. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos por acuerdo del Comité Coordinador;
- X. Administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de esta Ley y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva;
- XI. Integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicas y reflejen los avances o retrocesos en la política nacional anticorrupción, y

- XII.** Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente Ley. Para ello, podrá solicitar la información que estime pertinente para la realización de las actividades que le encomienda esta Ley, de oficio o a solicitud de los miembros de la Comisión Ejecutiva.

Capítulo V De los Sistemas Locales

Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:

- I.** Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional;
- II.** Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;
- III.** Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;
- IV.** Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;
- V.** Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional;
- VI.** La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana, y
- VII.** Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.

TÍTULO TERCERO DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

Capítulo Único De su integración y funcionamiento

Artículo 37. El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:

- I.** La Auditoría Superior de la Federación;
- II.** La Secretaría de la Función Pública;
- III.** Las entidades de fiscalización superiores locales, y
- IV.** Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Artículo 38. Para el cumplimiento del objeto a que se refiere el artículo anterior los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización deberán:

- I. Crear un sistema electrónico en términos del Título Cuarto de la presente Ley, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, y
- II. Informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.

Todos los Entes públicos fiscalizadores y fiscalizados deberán apoyar en todo momento al Sistema Nacional de Fiscalización para la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos federales y locales.

Artículo 39. El Sistema Nacional de Fiscalización contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas en las fracciones III y IV del artículo 37 de esta Ley que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos.

Artículo 40. Para el ejercicio de las competencias del Sistema Nacional de Fiscalización en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, el Comité Rector ejecutará las siguientes acciones:

- I. El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia;
- II. La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y
- III. La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.

Artículo 41. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización podrá invitar a participar en actividades específicas del Sistema Nacional de Fiscalización a los Órganos internos de control, así como a cualquier otra instancia que realice funciones de control, auditoría y fiscalización de recursos públicos.

Artículo 42. Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización deberán homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización.

Asimismo, el Sistema Nacional de Fiscalización aprobará las normas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes del mismo.

Artículo 43. Conforme a los lineamientos que emita el Comité Rector para la mejora institucional en materia de fiscalización, así como derivado de las reglas específicas contenidas en los códigos de ética y demás lineamientos de conducta, los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización implementarán las medidas aprobadas por el mismo para el fortalecimiento y profesionalización del personal de los órganos de fiscalización.

Para tal fin, el Sistema Nacional de Fiscalización fomentará el establecimiento de un programa de capacitación coordinado, que permita incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización.

Artículo 44. El Sistema Nacional de Fiscalización propiciará el intercambio de información que coadyuve al desarrollo de sus respectivas funciones, conforme a lo dispuesto en el Título Quinto de esta Ley.

Artículo 45. Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización en el ámbito de sus respectivas facultades y atribuciones:

- I. Identificarán áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada;
- II. Revisarán los ordenamientos legales que regulan su actuación para que, en su caso, realicen propuestas de mejora a los mismos que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción, y
- III. Elaborarán y adoptarán un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.

Artículo 46. Para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización, sus integrantes atenderán las siguientes directrices:

- I. La coordinación de trabajo efectiva;
- II. El fortalecimiento institucional;
- III. Evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, en un ambiente de profesionalismo y transparencia;
- IV. Mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos, y
- V. Emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización.

Corresponderá al Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización emitir las normas que regulen su funcionamiento.

Artículo 47. Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización celebrarán reuniones ordinarias cada seis meses y extraordinarias cuantas veces sea necesario, a fin de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y acciones planteados en la presente Ley y demás legislación aplicable. Para ello, podrán valerse de los medios de presencia virtual que consideren pertinentes.

TÍTULO CUARTO PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL

Capítulo Único De la Plataforma Digital Nacional

Artículo 48. El Comité Coordinador emitirá las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como para los sujetos de esta Ley, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

La Plataforma Digital Nacional será administrada por la Secretaría Ejecutiva, a través del Secretario Técnico de la misma, en los términos de esta Ley.

Artículo 49. La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
- V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Artículo 50. Los integrantes del Sistema Nacional y de los Sistemas Locales promoverán la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la demás normatividad aplicable.

El Sistema Nacional establecerá las medidas necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas electrónicos por parte de los usuarios.

Artículo 51. Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Sistema de Información Pública de Contrataciones contará con la información pública que remitan las autoridades competentes al Comité Coordinador a solicitud de éste, para el ejercicio de sus funciones y los objetivos de esta Ley.

Artículo 52. El sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados tiene como finalidad que las sanciones impuestas a Servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.

Artículo 53. Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como Servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los registros de las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves, quedarán registradas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.

Artículo 54. El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización será la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los órganos integrantes de los mismos, incluidos los órdenes federal, estatal y, eventualmente, municipal.

Artículo 55. El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización deberá contemplar, al menos, los programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno; los informes que deben hacerse públicos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como la base de datos que permita el adecuado intercambio de información entre los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización.

El funcionamiento del sistema de información a que hace alusión el presente artículo se sujetará a las bases que emita el Comité Coordinador respecto a la Plataforma Digital Nacional.

Artículo 56. El sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción será establecido de acuerdo a lo que determine el Comité Coordinador y será implementado por las autoridades competentes.

TÍTULO QUINTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ COORDINADOR

Capítulo Único De las recomendaciones

Artículo 57. El Secretario Técnico solicitará a los miembros del Comité Coordinador toda la información que estime necesaria para la integración del contenido del informe anual que deberá rendir el Comité Coordinador, incluidos los proyectos de recomendaciones. Asimismo, solicitará a las entidades de fiscalización superior y los Órganos internos de control de los Entes públicos que presenten un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe. Los informes serán integrados al informe anual del Comité Coordinador como anexos. Una vez culminada la elaboración del informe anual, se someterá para su aprobación ante el Comité Coordinador.

El informe anual a que se refiere el párrafo anterior deberá ser aprobado como máximo treinta días previos a que culmine el periodo anual de la presidencia.

En los casos en los que del informe anual se desprendan recomendaciones, el Presidente del Comité Coordinador instruirá al Secretario Técnico para que, a más tardar a los quince días posteriores a que haya sido aprobado el informe, las haga del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen. En un plazo no mayor de treinta días, dichas autoridades podrán solicitar las aclaraciones y precisiones que estimen pertinentes en relación con el contenido de las recomendaciones.

Artículo 58. Las recomendaciones no vinculantes que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional a los Entes públicos, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el Comité Coordinador.

Las recomendaciones deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros del Comité Coordinador.

Artículo 59. Las recomendaciones deberán recibir respuesta fundada y motivada por parte de las autoridades a las que se dirijan, en un término que no exceda los quince días a partir de su recepción, tanto en los casos en los que determinen su aceptación como en los casos en los que decidan rechazarlas. En caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento.

Toda la información relacionada con la emisión, aceptación, rechazo, cumplimiento y supervisión de las recomendaciones deberá estar contemplada en los informes anuales del Comité Coordinador.

Artículo 60. En caso de que el Comité Coordinador considere que las medidas de atención a la recomendación no están justificadas con suficiencia, que la autoridad destinataria no realizó las acciones necesarias para su debida implementación o cuando ésta sea omisa en los informes a que se refieren los artículos anteriores, podrá solicitar a dicha autoridad la información que considere relevante.

ARTÍCULO SEGUNDO.

ARTÍCULO TERCERO.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Cuarto. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto, sin perjuicio de lo previsto en el Tercero Transitorio anterior y en los párrafos siguientes.

Dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Senadores, deberá designar a los integrantes de la Comisión de Selección.

La Comisión de Selección nombrará a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, en los términos siguientes:

- a. Un integrante que durará en su encargo un año, a quién corresponderá la representación del Comité de Participación Ciudadana ante el Comité Coordinador.
- b. Un integrante que durará en su encargo dos años.
- c. Un integrante que durará en su encargo tres años.
- d. Un integrante que durará en su encargo cuatro años.

- e. Un integrante que durará en su encargo cinco años.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana a que se refieren los incisos anteriores se rotarán la representación ante el Comité Coordinador en el mismo orden.

La sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, se llevará a cabo dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a que se haya integrado en su totalidad el Comité de Participación Ciudadana en los términos de los párrafos anteriores.

La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los sesenta días siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables.

Quinto. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto, sin perjuicio de lo previsto en el Tercero Transitorio anterior y en los párrafos siguientes.

A partir de la entrada en vigor de la Ley a que se refiere el presente transitorio, se abroga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre del año dos mil siete.

El Reglamento Interior del Tribunal que se encuentre vigente a la entrada en vigor de la Ley, seguirá aplicándose en aquello que no se oponga a ésta, hasta que el Pleno General expida el nuevo Reglamento Interior de conformidad con lo previsto en este ordenamiento, lo cual deberá hacer en un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Los servidores públicos que venían ejerciendo encargos administrativos que desaparecen o se transforman conforme a lo dispuesto por esta Ley, continuarán desempeñando los mismos cargos hasta que la Junta de Gobierno y Administración acuerde la creación de los nuevos órganos administrativos y decida sobre las designaciones mediante acuerdos específicos.

Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentren en ejercicio de sus cargos, continuarán en ellos hasta concluir el periodo para el cual fueron designados, de acuerdo con la Ley que se abroga. Al término de dicho periodo entregarán la Magistratura, sin perjuicio de que el Tribunal pueda proponerlos, previa evaluación de su desempeño, de ser elegibles, para ser nombrados como Magistrados en términos de lo dispuesto por esta Ley.

Los juicios iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y aquellos que se verifiquen antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

En los casos de nombramientos de Magistrados que integren la Tercera Sección, y las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, el Titular del Ejecutivo Federal deberá enviar sus propuestas al Senado, a más tardar en el periodo ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión inmediato anterior a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los Magistrados a que se refiere el párrafo anterior, mantendrán su adscripción a la Sección Tercera y a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, al menos durante los primeros cinco años del ejercicio de su encargo. Lo anterior, sin perjuicio de que los Magistrados podrán permanecer en dichas adscripciones durante todo su encargo, de conformidad con lo previsto en la fracción VII del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Tribunal contará con cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y hasta en tanto,

al menos, el Pleno ejercita la facultad a que se refiere a la fracción XI del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que se expide por virtud del presente Decreto.

Para efectos del artículo 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no podrá ser nombrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el periodo inmediato al que concluye.

Todas las referencias que en las leyes se haga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se entenderán referidas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ciudad de México, a 6 de julio de 2016.- Sen. **Roberto Gil Zuarth**, Presidente.- Dip. **José de Jesús Zambrano Grijalva**, Presidente.- Sen. **Hilda Esthela Flores Escalera**, Secretaria.- Dip. **Juan Manuel Celis Aguirre**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a dieciocho de julio de dos mil dieciséis.- **Enrique Peña Nieto**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**.- Rúbrica.

ANEXO 2. CLASIFICACIÓN DE FALTAS DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Faltas administrativas no graves de los servidores públicos (actos u omisiones)	Faltas administrativas graves de los servidores públicos (actos u omisiones)	Actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves
<p>Cuando los servidores públicos incumplen o transgreden el contenido de las siguientes obligaciones, entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Denunciar actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones puedan ser faltas administrativas • Presentar en tiempo y forma las declaraciones patrimoniales y de intereses. • Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones. • Cerciorarse de no incurrir en conflictos de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cohecho • Peculado • Desvío de recursos públicos • Utilización indebida de información • Abuso de funciones • Actuación bajo conflicto de interés • Contratación indebida • Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés • Tráfico de influencias • Encubrimiento • Desacato • Obstrucción de la justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Soborno • Participación ilícita en procesos administrativos • Tráfico de influencias • Utilización de información falsa • Obstrucción de facultades de investigación • Colusión • Uso indebido de recursos públicos • Contratación indebida de ex servidores públicos

Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

ANEXO 3. INTEGRANTES DEL COMITÉ DE SELECCIÓN

La mayoría de los integrantes del Comité de Selección pertenecen a organizaciones consideradas como referente para diversos temas de la agenda pública, especialmente en temas de corrupción, así como académicos reconocidos en la materia.

A pesar de que las caras nuevas no sean muchas, su designación corresponde a los criterios de elegibilidad señalados en la ley y constituye el primer paso en el proceso de dotar al SNA de autonomía de funciones:

- José Luis Caballero. Director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.
- Cynthia Patricia Cantero. Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.
- Antonio Carlos Gómez. Socio del despacho RSM México y presidente de la Asociación Interamericana de Contabilidad.
- Edna Jaime. Directora General de México Evalúa A.C.
- Sergio López Ayllón. Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- María Elena Morera. Fundadora y presidenta de Causa en Común A.C.
- Juan E. Pardinás. Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).
- Viridiana Ríos. Investigadora del Wilson Center en Washington, D.C.
- Pedro Salazar. Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

BIBLIOGRAFÍA

- Casar, Maria Amparo; “México: Anatomía de la Corrupción”, *Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO)*, 2015.
- Casar, Maria Amparo; “México: Anatomía de la Corrupción, 2ª edición, corregida y aumentada”, *Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO)*, 2016.
- De Jaegere, Samuel, “Principles for Anti-Corruption Agencies: A Game Changer”, *Jindal Journal of Public Policy*, Vol. 1, Agosto 2012, pp. 79-120
- De Sousa, Luis, “Anti-corruption Agencies: between empowerment and irrelevance”, *Crime Law Soc Change*, 53:5-22; 2010
- De Sousa, Luis, “Does Performance Matter to Institutional Survival? The Methods and politics of performance measurement for Anti-corruption Agencies”, *EUI Working Papers RSCAS 2009/09*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, pp.1-16
- Dussauge, Mauricio, *Combate a la Corrupción y Rendición de Cuentas: Avances, Limitaciones, Pendientes y Retrocesos*, El Colegio de México.
- Ethos Laboratorio de Políticas Públicas; *Reporte Ethos: Descifrando la Corrupción*, primera edición, marzo 2017.
- Gerson, Pedro, “La Trampa de la Corrupción en México”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 15, número 3.
- Kauffman, Daniel, “Myths and Realities of Governance and Corruption”, *World Bank*, octubre 2005, pp. 81-98
- Merino, Mauricio, “México: la Batalla contra la Corrupción. Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción”, *Wilson Center, Mexico Institute*. Junio 2015, pp.1-23.
- Pardo, Ma. del Carmen, *La Modernización Administrativa de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma*; *Foro Internacional*, Vol. 55, no.1, 2015, pp.
- Pardo, Ma. del Carmen, *La Modernización Administrativa Zedillista*; *Foro Internacional*, El Colegio de México, 2003, pp.
- Pope Jeremy; Vogl Frank, “Making Anticorruption Agencies More Effective”; *Finance and Development*, Junio 2000, pp.6-9
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (PNUD-UNDOC), “Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la CNUCC desde la experiencia de América Latina”, 2013
- Wickberg, Sofía; “Mejores Prácticas para Comisiones Anticorrupción”, *Transparencia Internacional*, febrero 2013.

Referencias electrónicas

- Animal Político, “Peña no destina suficiente dinero al Sistema Anticorrupción”, septiembre 2016.
- Aristegui, Carmen, “La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto”, 9 de noviembre de 2014.
- Banco Mundial, Governance Matters.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG, INEGI, 2013.
- La Jornada, “Comisión aprueba en lo general presupuesto de egresos”, 10 de noviembre de 2016.
- Merino, Mauricio, “Honor a quien honor merece”, El Universal, 7 de mayo de 2015.
- Pacto por México, 2014.
- Presidencia de la República, “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Promulgación de la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Red por la Rendición de Cuentas, Primeros pasos para la Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción. 30 de marzo de 2017.
- Red por la Rendición de Cuentas, et. al; Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, 2016.
- Transparencia Internacional.
- Xopa Roldán, José. Los riesgos de la ineficacia del Sistema Nacional Anticorrupción, Red por la Rendición de Cuentas, 2 de marzo de 2015.