

La detección de la corrupción en México y el Sistema Nacional Anticorrupción

The detection of corruption in Mexico and the National Anticorruption System

Miguel Ángel Gutiérrez Salazar

 <https://orcid.org/0000-0002-4650-7179>

Universidad Nacional Autónoma de México, México
Correo electrónico: zelda600@hotmail.com

Recepción: 3 de mayo de 2022

Aceptación: 6 de agosto de 2023

Publicación: 27 de mayo de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2024.51.14162>

RESUMEN: El objetivo del presente ensayo consiste en analizar las herramientas con que cuenta el Estado mexicano para identificar y combatir los actos de corrupción; en ese contexto, se estudia el diseño normativo, institucional y de políticas públicas que ha adoptado nuestro país para enfrentar dicho fenómeno. Asimismo, se exponen los antecedentes del combate a la corrupción, se señalan las principales adecuaciones normativas y los cambios estructurales que han tenido lugar para construir el régimen de responsabilidades vigente. Además, se explica la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, para coordinar los esfuerzos de prevención, detección y sanción de estos actos. Finalmente, se destacan los retos y perspectivas, al tiempo que se sugieren estrategias de acción en la materia.

Palabras clave: fiscalización, combate a la corrupción, transparencia, responsabilidades, rendición de cuentas.

ABSTRACT: The objective of this essay is to analyze the tools that the Mexican State has to identify and combat acts of corruption; In this context, the regulatory, institutional and public policy design that our country has adopted to confront this phenomenon is studied. Likewise, the background to the fight against corruption is presented, the main regulatory adjustments and the structural changes that have taken place to build the current regime of responsibilities are pointed out. In addition, the implementation and operation of the National Anti-Corruption System is explained, to coordinate efforts to prevent, detect and punish these acts. Finally, the challenges and perspectives are highlighted, while action strategies on the matter are suggested.

Keywords: oversight, anti-corruption, transparency, public responsibility, accountability.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Principales instrumentos para la detección de actos de corrupción.* III. *El surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y el fortalecimiento de los instrumentos para la detección de actos de corrupción en México.* IV. *Origen, diseño, finalidades y perspectivas del Sistema Nacional Anticorrupción (nuevas herramientas para detectar la corrupción).* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas que afrontan las naciones latinoamericanas en la actualidad son los altos índices de corrupción;¹ como los más recientes estudios empíricos en la materia lo demuestran, cada vez es mayor la percepción que la sociedad tiene de la grave afectación que este fenómeno genera en todos los ámbitos de la vida (Transparencia Internacional, 2018), ya que corroe a las reglas que sustentan y orientan la convivencia, genera desigualdades, vulnera derechos, mina a la institucionalidad democrática y fractura el tejido social (Salazar Ugarte, 2017, p. 13).

De manera particular, el caso mexicano es representativo de los importantes esfuerzos que se han hecho para combatir la corrupción desde los más diversos frentes y también de cómo este fenómeno ha evolucionado y se ha adaptado a dichos esfuerzos para —acompañado de un alto grado de impunidad— volver ineficaces (en muchos de los casos) las medidas preventivas, disuasorias y sancionadoras del Estado.

Por ello, consideramos que el régimen de fiscalización y responsabilidades en México ha sido modificado en los últimos tiempos en busca de su perfeccionamiento, con la finalidad de superar los magros resultados obtenidos en administraciones anteriores, en donde las capacidades de detección de los órganos internos de control (OIC) eran menores y, en caso de imponer sanciones, más del 80 % de las mismas eran establecidas con motivo de algún incumplimiento temporal en la presentación de las declaraciones patrimo-

¹ Un asunto paradigmático y que ejemplifica esta problemática es el caso *Odebrecht*, en donde un conjunto de empresas dedicadas a brindar servicios de infraestructura, petroquímicos y transporte, pagó más de setecientos millones de dólares en sobornos para ganar más de cien proyectos de construcción pública en once países de América Latina, así como en países del continente africano (*El País*, 2017, Los Sobornos de Odebrecht).

niales o alguna negligencia administrativa, mas no por la detección y castigo de actos corruptos (Kaiser , 2014).

Sin embargo, tras una serie de reformas constitucionales y legales de gran calado, acontecidas en 2015 y 2016, respectivamente, se diseñó y adoptó al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como una instancia de coordinación institucional, que concentra sus principales esfuerzos en la elaboración de una política anticorrupción que pueda mermar los nocivos efectos de este grave problema nacional.

Bajo el orden de ideas antes expresado, el propósito del presente ensayo es doble:

- 1) Por una parte, hacer una revisión y valoración de los principales instrumentos para detectar actos de corrupción por parte del Estado mexicano.
- 2) Por otra parte, conocer y explicar la experiencia mexicana en el combate a la corrupción a partir de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción; experiencia que, hechas las adecuaciones necesarias, pudiera constituir un modelo a seguir a nivel internacional. Para ello, haremos un somero repaso de los antecedentes y el contexto que dio nacimiento a dicho sistema; las modificaciones jurídicas y administrativas que significó; las nuevas atribuciones que surgieron de su puesta en marcha para la detección de la corrupción, así como los retos y perspectivas a futuro.

II. PRINCIPALES INSTRUMENTOS PARA LA DETECCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN

En 1982 el Estado mexicano cambió de manera importante su marco jurídico especializado en exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos. Esto, en virtud de que la sociedad comenzaba a exigir un mayor compromiso por parte del gobierno y de sus colaboradores en el uso pulcro, ético y eficaz de los recursos públicos.

A partir de dichas demandas, el legislador de esa época reconoció que la corrupción era un problema y que las leyes vigentes ya no eran suficientes para prevenirla, disuadirla y sancionarla. Por esta razón, estimó necesario un cambio de fondo con el fin de lograr la *renovación moral* propuesta por el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988). En este sentido, a consideración de Elvia Arcelia Quintana:

En el sexenio de Miguel de la Madrid, quien trató de impulsar la idea de limpiar o disminuir la ineficiencia en la administración pública para combatir la corrupción con el programa denominado “reordenación administrativa”, se pretendía que el aparato burocrático renovado actuara con eficiencia y agilidad para aprovechar lo que se había logrado y rectificar lo que no había podido funcionar. Asimismo, se consideró en éste la simplificación administrativa adecuada para evitar el crecimiento innecesario del aparato burocrático pretendiendo además así, la política de restricción del gasto público. (Salazar Ugarte, 2017, p. 181)

En este contexto, se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Título IV) y se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que definió de manera muy clara cuatro tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa.

El objeto de dicha ley consistió en reglamentar los sujetos de responsabilidad en el servicio público; definir las obligaciones de los empleados públicos (ahora denominados servidores públicos); establecer las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones correspondientes ante los delitos e infracciones, entre otros aspectos.

De esta manera, se inició un proceso de apertura para el combate a la corrupción y las malas prácticas en el servicio público mexicano. Este proceso, ha sido paulatino y gradual, se ha visto acompañado por la aparición de nuevas instituciones, leyes, políticas públicas y procedimientos que han tenido como uno de sus propósitos el correcto funcionamiento del gobierno mexicano en un ámbito de integridad.

Así, por mencionar algunos ejemplos de ello, han sido creadas las siguientes instancias de orden público que velan por aspectos vinculados con la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y la responsabilidad de los agentes de gobierno:

- 1) Auditoría Superior de la Federación:² es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión; se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos;

² La integración, organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación encuentra sustento normativo en el artículo 79 de la Constitución federal, así como en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la Auditoría Superior de la Federación son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (Auditoría Superior de la Federación [ASF], s.f.).

- 2) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales:³ es el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales. Para el primero, asegura que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicatos, o cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad entregue la información pública solicitada. Para el segundo, garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, s.f.).
- 3) Secretaría de la Función Pública: es la dependencia de la administración pública federal encargada del correcto funcionamiento de los sistemas de control interno y el óptimo desempeño de las contralorías adscritas a las dependencias públicas federales. Asimismo, vigila las actividades de los servidores públicos federales, determina la política de compras de la Federación y audita el gasto de recursos federales (ASF, s.f.).
- 4) Tribunal Federal de Justicia Administrativa: es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena para juzgar los actos de corrupción y las faltas administrativas graves (Tribunal Federal de Justicia Administrativa, s.f.).
- 5) Fiscalía Anticorrupción: órgano encargado de la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal (delitos por corrupción),

³ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé lo relativo a la composición, atribuciones y funcionamiento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Dicha norma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de mayo de 2016.

en representación de la Fiscalía General de la República (Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, 2019).

Para México, la creación y perfeccionamiento de estas instancias especializadas, así como la generación de redes de trabajo coordinado, como por ejemplo el Sistema Nacional de Archivos (Sistema Nacional de Archivos, s.f.), el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional de Fiscalización, significó también la modificación de un amplio marco normativo que, al paso del tiempo, ha sustentado las acciones realizadas de manera individual o conjunta en estas materias.

Sin el afán de ser exhaustivos, sino únicamente enunciativos de los principales cambios jurídico-normativos que, a partir de 1982, se han generado y que son muestra de la importancia de la lucha anticorrupción en México, en la tabla siguiente se presenta una síntesis que compila temáticamente dichos cambios constitucionales y legales en torno a tres temas centrales: transparencia y acceso a la información; fiscalización y auditoría; responsabilidad de servidores públicos.

Transparencia y acceso a la información	
Creación o adecuación normativa	Año
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2002
Reforma constitucional en materia de transparencia	2007
Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	2008
Reforma constitucional en materia de transparencia	2009
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares	2010
Ley Federal de Archivos	2012
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2015
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2016
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligado	2017
Fiscalización y auditoría	
Creación o adecuación normativa	Año
Reforma constitucional en materia de fiscalización	1999
Ley de Fiscalización Superior de la Federación	2000

Ley General de Contabilidad	2008
Reforma constitucional en materia de fiscalización	2008
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2008
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	2009 y 2016
Reforma constitucional (creación del Sistema Nacional Anticorrupción y modificación de atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación)	2015
Responsabilidad de servidores públicos	
Creación o adecuación normativa	Año
Reforma constitucional (nuevo régimen de responsabilidades)	1982
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	1982
Reformas al Código Civil Federal (responsabilidad civil)	1982 y 1994
Reformas al Código Penal Federal	1983
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas	2002
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	2005
Ley General de Responsabilidades Administrativas	2016
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	2016
Reformas al Código Penal (delitos por corrupción)	2016
Ley de la Fiscalía General de la República (creación de la Fiscalía Anticorrupción)	2016

FUENTE: elaboración propia con sustento en el marco normativo abrogado y vigente en México. Al respecto, puede consultarse la página de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Como podrá apreciarse, es amplio el marco jurídico que a más 40 años de distancia —a partir de 1982— se ha adoptado para el combate a la corrupción en México, por no mencionar una infinidad de planes, programas, proyectos y acciones particulares que —de ese andamiaje normativo— ha emanado en el intento y la búsqueda por paliar dicha problemática.

Ahora bien, explicado lo anterior, podrá comprenderse mejor el contexto jurídico y de ingeniería institucional (dependencias, áreas de gobierno y estructuras destinadas al combate a la corrupción) en el que se han diseñado instrumentos para la detección de actos corruptos a lo largo del tiempo, mismos que, de manera constante, han sido objeto de revisiones, análisis y críticas, con el objeto de lograr su correcto funcionamiento.

Por ello, a continuación, explicaremos la importancia de dichos instrumentos, para posteriormente analizar cómo es que la adopción del Sistema Nacional Anticorrupción viene a redimensionar la trascendencia de los mismos y a generar nuevas herramientas que puedan contribuir al descubrimiento más eficaz de hechos de corrupción.

1. Plataforma Nacional de Transparencia y procedimiento de acceso a la información pública

Las leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituyen dos normas jurídicas fundamentales de reciente expedición (aunque con antecedentes legislativos desde 2002) para promover la transparencia y el derecho de acceso a la información en México.

Estas normas jurídicas establecen una serie de obligaciones a fin de que las dependencias gubernamentales preserven sus documentos en archivos administrativos actualizados y publiquen la información completa sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el encargado de impulsar una política pública que favorezca el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte del gobierno. Al respecto, la Ley General antes aludida constituye el sustento legal de la Plataforma Nacional de Transparencia (s.f.), una herramienta electrónica que actualmente se conforma 4 sistemas:

- I. Sistema de solicitudes de acceso a la información.
- II. Sistema de gestión de medios de impugnación.
- III. Sistema de portales de obligaciones de transparencia.
- IV. Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

En su conjunto, los sistemas mencionados permiten que las instituciones del Estado mexicano den cumplimiento a los deberes y responsabilidades previstos en el marco legal vigente en relación con la transparencia, documentación, justificación de sus actos y decisiones frente a la sociedad.

De manera complementaria a la obligación de transparentar la actuación del gobierno, existe el derecho correlativo por parte de la sociedad de demandar la entrega oportuna de toda aquella información que jurídicamente

tiene el carácter de público. Para ello, el propio Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el organismo garante de dar certeza de que sean respetados esos derechos.

Al respecto, en la referida Ley General se prevé un *procedimiento de acceso a la información pública* que debe seguirse conforme a determinados plazos, etapas y requerimientos normativos, que son susceptibles en todo momento de ser revisados, acompañados y, en su caso, impugnados ante el Instituto, para favorecer la participación ciudadana y la satisfacción del principio de máxima publicidad dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015).

Ambas actividades que desarrolla el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (supervisión de la Plataforma Nacional de Transparencia para verificar que el Estado cumpla sus obligaciones de transparencia y la revisión de los procedimientos de acceso a la información pública por parte de la sociedad) se complementan, como veremos más adelante, con su participación en el Sistema Nacional Anticorrupción del cual forma parte.

Como es fácil advertir, los dos mecanismos aludidos, contribuyen en la prevención, detección y sanción de actos corruptos:

El acceso a la información y la transparencia son transversales a cada una de las fases que integran el ciclo de control de la corrupción. A nivel de la prevención: la información permite identificar puntos de contacto entre autoridades y población que son susceptibles de corrupción y a partir de ahí simplificarlos, depurarlos o mejorarlos, cerrando así los espacios para que el acto se cometa. En cuanto a la investigación: la información pública permite obtener indicios de posibles actos de corrupción y con ellos interponer las denuncias. Finalmente, en relación a la persecución y sanción: gracias a la información pública podemos evaluar y monitorear el desempeño de las instituciones responsables de perseguir y sancionar los delitos, detonando, con esto, procesos reales de rendición de cuentas. (Salas, 2018, p. 3)

Pese a su relevancia, la transparencia y el acceso a la información por sí mismas no garantizan una rendición de cuentas eficaz, esencialmente por dos razones:

- 1) La primera de ellas, consiste en que las leyes de la materia contienen excepciones al otorgamiento de información (confidencialidad y reserva), mismas que pueden ser empleadas subjetivamente para negar la entrega de la misma.
- 2) La segunda, en virtud de que incluso en aquellos casos en que sí es posible conocer determinada información, la misma requiere de elementos que la complementen para la *supervisión técnica adecuada* del desempeño de las instituciones y servidores públicos. Ese proceso especializado de revisión que se necesita debe permitir corroborar el empleo adecuado de los recursos públicos (humanos, tecnológicos, materiales, económicos) precisamente con la finalidad de identificar desviaciones o posibles actos de corrupción.

De esta manera, para que la transparencia y el acceso a la información sean mecanismos más útiles y puedan brindar mejores resultados, se necesita repensar las causales por las cuales se puede denegar el acceso a la información, así como los medios procesales por los cuales es posible impugnar dicha negativa.

Amén de lo anterior, como veremos en el rubro siguiente, la fiscalización de los recursos públicos complementa a la transparencia y al acceso a la información como piezas fundamentales de la rendición de cuentas en nuestra democracia.

2. Procedimiento de fiscalización

En el ámbito del servicio público gubernamental se reconoce que para estar en condiciones plenas de mantener adecuados niveles de integridad y un desempeño acorde a los fines públicos (satisfacción de necesidades sociales) es necesario evaluar continuamente su funcionamiento.

En ese sentido, el procedimiento de fiscalización coadyuva a vigilar el buen uso del patrimonio público. La revisión de la aplicación de recursos y programas públicos tiene por objeto comprobar que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido (ASF, s.f.). En ese sentido, no sólo se mide el correcto funcionamiento de las áreas de gobierno vinculado con el empleo de los recursos económicos, sino que también se aspira a proteger la actividad de las instituciones públicas de factores o agentes negativos que pudieran corromperlos.

Tradicionalmente la fiscalización se clasifica en *interna* y *externa*; la primera, se efectúa dentro del mismo ámbito de la institución sujeta a revisión y busca garantizar que los objetivos se cumplan de forma económica, eficaz y eficiente; la segunda, se realiza por un ente distinto a la autoridad que se supervisa y generalmente comprende la revisión de cuentas, el examen de la legalidad y la comprobación del cumplimiento de las metas fijadas.

En México, la autoridad encargada de la fiscalización interna es la Secretaría de la Función Pública a través de los diversos órganos internos de control (OIC) y la fiscalización externa corre a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y sus similares en las entidades federativas; ambas instancias planifican y organizan los correspondientes procesos de auditoría a efecto de generar un mayor impacto positivo en la vigilancia al desempeño de las instituciones tanto en su funcionamiento como en el manejo de recursos.

Derivado del trabajo conjunto de las áreas de fiscalización, a partir del año 2010 existe el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) (s.f.), concebido como un conjunto de principios y actividades estructurados y relacionados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país y que ha promovido la concientización a nivel nacional, sobre los requisitos mínimos de un trabajo de auditoría con calidad y prevalencia de los principios de independencia e integridad, así como la creación de un marco nacional de Normas Profesionales de Auditoría basado en los más altos estándares internacionales definidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores denominado INTOSAI por sus siglas en inglés (Portal Martínez, 2015a, p. 30).

Es así como los esfuerzos coordinados de las instituciones de fiscalización han redimensionado la importancia de estas tareas en la prevención, detección y combate a la corrupción:

Desde esta perspectiva, para que la auditoría gubernamental contribuya a frenar la corrupción, el primer paso es detectar los incentivos perversos y las reglas informales que originan dicho fenómeno. Esta tarea no es sencilla dada la complejidad del medio gubernamental. En su estructura actual, dichos incentivos e instituciones provienen y son reforzados por la construcción de amplias redes a nivel institucional. Para dismantelar estos arreglos, alejados del interés general, es necesario utilizar la misma estrategia: crear redes de colaboración, información, aprendizaje, etc.

El SNF ha dado lugar a la construcción de este tipo de vínculos. Los grupos de trabajo son el tejido que sostiene al SNF ya que generan dinámicas de comunicación e intercambio de conocimiento, base para el diseño de instrumentos de acción conjunta para prevenir y combatir la corrupción. En síntesis, el SNF sirve para apuntalar los esfuerzos de sus integrantes en una misma dirección. (Portal Martínez, 2015b, p. 154)

Producto de estos esfuerzos, a través de sus informes periódicos, la Auditoría Superior de la Federación da a conocer los resultados de la revisión al ejercicio de la cuenta pública e identifica posibles fallas o vulnerabilidades en los sistemas de control interno de las entidades públicas mexicanas. Incluso, las auditorías que practica y de las que pueden derivar observaciones y pliegos de responsabilidad por posibles faltas administrativas y actos de corrupción pueden consultarse durante su desarrollo en el Sistema Público de Consultas de Auditoría, herramienta tecnológica que permite verificar los datos correspondientes a dichas revisiones desde la fiscalización de la cuenta pública del año 2000 (ASF, s.f.).

Como podremos advertir más adelante, las tareas de fiscalización han dado a conocer importantes actos que constituyen irregularidades administrativas y también conductas delictivas y faltas graves por parte de servidores públicos (*verbigracia* el asunto conocido como *La Estafa Maestra*).

Es así que, dada la creciente importancia de la labor que realiza la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización de los recursos públicos y en la detección de actos de corrupción, se consideró necesario ampliar sus alcances y, a partir de la adopción del Sistema Nacional Anticorrupción, se fortalecieron sus facultades y herramientas de investigación para permitir una fiscalización *en tiempo real* de los recursos federales y una mayor cobertura a fin de auditar también las participaciones de las entidades federativas (estados).⁴

Sin duda que, los procedimientos de fiscalización no constituyen por sí solos una técnica definitiva para la detección de la corrupción, ya que está sujeta a determinadas limitantes, como, por ejemplo: las muestras auditadas; los procedimientos de fiscalización utilizados; el tiempo para su ejecución; los factores normativos, materiales y humanos con que se contó

⁴ Con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en 2015 se reconoció la importancia de las labores de fiscalización, por ello, el preexistente Sistema Nacional de Fiscalización creado en 2010, pasó a formar un subsistema del mismo.

para su realización; el perfil o capacidad de los auditores; entre otros aspectos que inciden de forma determinante en la calidad de los procesos fiscalizadores.

Por ello, a futuro, será necesario reevaluar los resultados obtenidos por el Sistema Nacional de Fiscalización, así como aquellos que deriven del empleo de las nuevas facultades con que cuenta la Auditoría Superior de la Federación, a efecto de estar en posibilidad de mejorar la calidad de las revisiones e impulsar la eficacia conjunta del procedimiento de fiscalización y del resto de instrumentos dirigidos a la detección de la corrupción en México.

3. Denuncia pública

Una de las obligaciones previstas tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas es la denuncia de actos de corrupción (calificados como delitos o faltas administrativas graves, respectivamente).

La tabla siguiente nos muestra el fundamento penal y administrativo de la obligación de toda persona y servidor público para hacer del conocimiento de las autoridades competentes —mediante la denuncia correspondiente— los posibles actos de corrupción que advierta, así como la obligación de las autoridades para conocer de dichas denuncias y su posible responsabilidad en caso de omisión:

Código Nacional de Procedimientos Penales	
Artículo	Temática
Artículo 131. Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones. ⁵ [...] II. Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral, por escrito, o a través de medios digitales, incluso mediante denuncias anónimas en términos de las disposiciones legales aplicables, sobre hechos que puedan constituir algún delito.	Obligación del Ministerio Público de recibir denuncias o querellas.

⁵ Artículo 225, Código Penal Federal.

<p>Artículo 222. Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía. Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes [...].</p>	<p>Deber de los particulares de denunciar.</p>
<p>Ley General de Responsabilidades Administrativas</p>	
<p>Artículo</p>	<p>Temática</p>
<p>Artículo 91. La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos. Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.</p>	<p>Inicio de las investigaciones mediante la presentación de la denuncia correspondiente.</p>
<p>Artículo 92. Las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley.</p>	<p>Mecanismos de acceso que facilitan la presentación de denuncias.</p>
<p>Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>Requisitos de las denuncias.</p>
<p>Artículo 49. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes: [...] II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente ley;</p>	<p>Obligación de denunciar faltas administrativas (o actos de corrupción).</p>

<p>Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:</p> <p>I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente ley y demás disposiciones aplicables;</p> <p>II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y</p> <p>III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta ley.</p>	<p>Responsabilidad administrativa de quienes obstaculicen las investigaciones procedimientos disciplinarios.</p>
--	--

FUENTE: elaboración propia con sustento en la normativa penal y de responsabilidades administrativas vigente. Al respecto, puede consultarse la página de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

En materia penal, es al Ministerio Público a quien corresponde la recepción y seguimiento de las denuncias por actos de corrupción, con independencia de que sean presentadas de manera oral, por escrito, o a través de medios digitales.

En materia administrativa, a efecto de facilitar la recepción de denuncias por hechos de corrupción, la Secretaría de la Función Pública cuenta —desde hace algunos años— con un sistema electrónico denominado “Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas” (SIDECA), además de brindar la posibilidad de recibir denuncias por correspondencia, vía telefónica, de manera presencial o mediante un chat (comunicación en tiempo real mediante texto en tiempo real).

Además, a partir de julio de 2019, la Secretaría de la Función Pública instauró una nueva plataforma digital denominada “Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción”, a efecto de que cualquier ciudadano o servidor público (inclusive de manera anónima) pueda alertar sobre actos graves de corrupción, violaciones a derechos humanos o bien conductas como el hostigamiento y acoso sexual en que hayan estado involucrados servidores públicos federales (Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, s.f.).

Pese a la importancia de la denuncia pública como una herramienta fundamental para que las autoridades tengan conocimiento de actos de corrupción, lo cierto es que actualmente existe una baja participación ciudadana

para la presentación de denuncias penales y administrativas, en virtud de que la percepción social considera que es poco útil denunciar ante las autoridades, ya que constituyen trámites o procesos complejos, que quitan tiempo y al final no dan resultados efectivos.

Aunado a ello, existe la percepción de que las denuncias tienen una finalidad de combate entre adversarios políticos y son empleadas más con fines de coacción en contra de quienes no comparten la misma opinión del gobernante en turno que como alternativas reales para hacer frente a la corrupción.

Ante dicho panorama, es imprescindible emprender acciones de concientización social respecto a la relevancia de las denuncias, pero también pugnar por diseñar formas más eficaces de comunicar a las autoridades los hechos delictivos o irregulares, agilizando dichos procesos y volviéndolos más accesibles a la ciudadanía.

Por añadidura, la autonomía real de las autoridades investigadoras es fundamental para que las denuncias sean abordadas con una mirada objetiva y desarrolladas atendiendo no sólo a los parámetros legales, sino a las exigencias técnicas indispensables para dilucidar procesalmente la verdad de los hechos y saber allegarse de elementos probatorios con un método que garantice la eficacia en las indagaciones efectuadas.

4. Procedimiento de revisión patrimonial

Una de las obligaciones constitucionales y legales de los servidores públicos consiste en presentar ante los órganos internos de control de las dependencias gubernamentales sus declaraciones patrimoniales a efecto de que se pueda conocer con oportunidad y precisión la evolución de sus ingresos y la aplicación de los mismos, como mecanismo que permita identificar cualquier acto de corrupción o enriquecimiento injustificado.

A partir de los datos proporcionados por los servidores públicos, los órganos internos de control desarrollan un proceso de revisión a fin de contrastar la veracidad de la información proporcionada y en caso de advertir incongruencias o discrepancias requieren aclaraciones y/o soporte de lo declarado.

En aquellos casos en que no se presenta la declaración patrimonial o bien ante la existencia de anomalías no aclaradas, el Órgano Interno de Control debe presentar la denuncia correspondiente a efecto de que se desarrolle el procedimiento de investigación y, en su caso, de responsabilidad administrativa.

La Secretaría de la Función Pública, en su carácter de autoridad que coordina el funcionamiento de los Órganos Internos de Control ha desarrollado una plataforma denominada “Declaranetplus” (Declaranetplus, s.f.), que permite la presentación electrónica de las declaraciones y contiene el marco normativo aplicable, los formatos de las diversas modalidades de declaración patrimonial (inicio, modificación y conclusión), guías de llenado y medios de comunicación (vía chat) con personal a cargo de orientar a los servidores públicos en el cumplimiento de esa obligación.

Desde nuestra perspectiva, existen retos importantes para mejorar los niveles de cumplimiento en cuanto a la presentación en tiempo y forma de las declaraciones (falta de capacitación y sensibilización de los sujetos obligados). Además, también pueden advertirse desafíos para las autoridades que fiscalizan las declaraciones patrimoniales, como, por ejemplo: ampliar de manera efectiva y no sólo enunciativa el universo auditado, fortalecer los perfiles de quienes auditan y contar con mayores recursos humanos, técnicos y materiales que favorezcan la revisión (Gutiérrez, 2018).

No obstante lo anterior, la fiscalización patrimonial ha cobrado una mayor relevancia con el paso del tiempo, al grado de que, como veremos más adelante, con la adopción del Sistema Nacional Anticorrupción, se potencializaron sus efectos, al incrementar el número de sujetos obligados, adicionar la revisión de posibles conflictos de interés (mediante la presentación de una nueva declaración) y proponer una nueva plataforma electrónica que permita una vigilancia más exhaustiva al régimen patrimonial de los servidores públicos.

5. *Periodismo de investigación*

Generalmente es reconocido que un aspecto problemático para identificar la corrupción es que funciona mediante redes de complicidad y a través de maniobras colectivas (de grupos) altamente técnicas o sofisticadas, encubiertas por procedimientos contables, jurídicos o administrativos que revisiten tales actos de un matiz de normalidad que les permite pasar desapercibido durante un lapso determinado de tiempo.

Por ello, ante la opacidad y complejidad que cada vez en mayor medida caracteriza a los actos de corrupción en México, el periodismo especializado e independiente ha jugado un rol fundamental para dar a conocer los procedimientos y mecanismos seguidos por los autores intelectuales y materiales de esos hechos.

En ese sentido, la actividad de investigación periodística, sumada al ejercicio del derecho de acceso a la información, ha permitido documentar casos de corrupción, crimen organizado, impunidad y violaciones a los derechos humanos, por lo que constituye ya un contrapeso natural del quehacer público, que obliga a transparentar y justificar las decisiones de gobierno (Ibarra, 2019).

Diversos casos de corrupción han impactado al país en los últimos años y el periodismo de investigación ha aportado elementos relevantes para darlos a conocer a la luz pública y ante las autoridades encargadas de exigir cuentas. La siguiente tabla lista algunos de los casos en mención:

Casos de corrupción documentados por el periodismo de investigación	
Asunto	Temática
La Casa Blanca del presidente (Cabrera, Lizárraga, Huerta, Barragán y Varguez, 2014).	<p>Consistió en una investigación periodística dada a conocer a finales del año 2014 por el equipo de trabajo de la periodista Carmen Aristegui y que derivó, a la postre, en una investigación oficial por posible conflicto de interés, en la que se vio involucrado el ex presidente Enrique Peña Nieto, su esposa y miembros de su gabinete.</p> <p>La investigación periodística dio a conocer la compra de una casa con valor aproximado de siete millones de dólares por parte de la esposa del ex presidente, a una compañía del grupo empresarial Higa, la cual tenía como antecedentes haber celebrado contratos de obra pública durante la etapa de Peña Nieto como gobernador del Estado de México entre 2005 y 2011.</p> <p>Si bien la investigación oficial no encontró elementos de conflicto de interés en contra de los involucrados, sí ocasionó que el gobierno revocara la licitación del tren México-Querétaro a una de las empresas de Grupo Higa.</p>
El Socavón del paso exprés en Cuernavaca (Brito, 2018).	<p>Investigación y denuncia periodística derivada de múltiples inconformidades de la sociedad civil con relación a las afectaciones que estaba generando en sus viviendas (inundaciones) la construcción del paso exprés en la autopista México-Cuernavaca y que, a la postre ocasionaría accidentes viales y, el 12 de julio de 2017, la pérdida de la vida de 2 personas cuyo vehículo cayó en un socavón generado en dicha obra por las lluvias, pero, principalmente, por la mala calidad de los trabajos realizados.</p>

Casos de corrupción documentados por el periodismo de investigación	
Asunto	Temática
	<p>La obra se licitó a fines de 2014 y se adjudicó al consorcio Construcciones Aldesem por un monto de 1,045,857,000 pesos, pero se duplicó al término de la obra, hasta alcanzar una inversión de 2,350 millones de pesos. Igualmente su tiempo de realización excedió por mucho las previsiones realizadas inicialmente y la obra fue inaugurada hasta el 5 de abril de 2017 (es decir, el socavón ocurrió a poco más de tres meses de la apertura de la obra).</p> <p>Activistas señalaron que mucha información relevante del asunto les fue negada y que la obra, después de su reapertura conserva múltiples puntos de riesgo. Como resultado de las investigaciones y procedimientos oficiales, se impusieron múltiples sanciones a ocho servidores públicos desde suspensiones, destituciones, inhabilitaciones y la indemnización y reparación del daño por la muerte de las personas.</p>
La Gran Estafa	<p>Investigación periodística hecha por la agrupación de noticias “Animal Político”, en asociación con la organización civil “Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)”, dada a conocer en septiembre de 2017, la cual documentó cómo un sistema de más de 100 empresas fantasma en participación con diversas dependencias del Estado mexicano, universidades públicas y empresas privadas, mediante “triangulaciones” desviaron miles de millones de pesos.</p> <p>Luego de reportear en seis estados, revisar miles de documentos, y visitar decenas de supuestos domicilios, la investigación concluye y prueba que 3 mil 433 millones de pesos se entregaron a empresas fantasma y cuyos socios viven en barriadas. Mil millones de pesos más fueron la comisión para las universidades y el resto sirvió para, supuestamente, contratar servicios. En muchos casos, no hay evidencia documental de que estos hayan existido. (Montalvo, s.f.)</p> <p>La investigación periodística tuvo su origen en los informes de la Auditoría Superior de la Federación sobre las cuentas públicas del gobierno federal en 2013-2014. A la fecha se han presentado tanto denuncias penales como administrativas ante las autoridades competentes, sin que existan todavía servidores públicos, particulares o empresas sancionadas por dichos actos.</p>

FUENTE: elaboración propia con apoyo en las páginas de Internet citadas en la tabla.

De los casos reseñados anteriormente, puede advertirse que la apertura inherente al medio periodístico les permite allegarse de denuncias públicas y de información relevante para el combate a la corrupción; lo que sumado a los mecanismos de acceso a la información y de rendición de cuentas a que están obligadas las instancias gubernamentales posibilita el contraste de datos y de información de interés ciudadano que, en determinados asuntos, puede significar la apertura de investigaciones oficiales —mediante los procedimientos penales y administrativos pertinentes— y también en algunos supuestos, la recuperación de activos y la imposición de sanciones.

Frente a sí, el periodismo de investigación afronta diversos retos, como asegurar la integridad personal e institucional de sus integrantes en estos tiempos de violencia hacia quienes ejercen la labor periodística, y, por supuesto, lograr procedimientos rigurosos de investigación, con precisión, objetividad y ajenos a cualquier sesgo político.

En suma, el periodismo de investigación tiene la gran oportunidad no sólo de informar a la sociedad, sino de constituirse en un referente fundamental para el combate a la corrupción, centrando la atención pública en asuntos de impacto y ejerciendo una presión decidida ante las instancias de gobierno para que este tipo de asuntos no queden impunes.

III. EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA DETECCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO

En el apartado anterior tuvimos oportunidad de explicar los principales instrumentos que desde nuestra perspectiva se tienen en México para la detección de actos de corrupción.

Ahora corresponde analizar las razones que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción, sus antecedentes, finalidades y perspectivas, en relación con los instrumentos para detectar la corrupción.

Partimos de considerar que dicho sistema se ha caracterizado por enfocar la atención en el combate a la corrupción y que, pese a los retos que actualmente afronta, cuenta con la posibilidad jurídica y administrativa real de potenciar el alcance de los instrumentos anticorrupción existentes y de generar nuevas formas para combatirla.

IV. ORIGEN, DISEÑO, FINALIDADES Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (NUEVAS HERRAMIENTAS PARA DETECTAR LA CORRUPCIÓN)

El 27 de mayo de 2015 fue promulgada una de las reformas constitucionales de mayor relevancia para el combate a la corrupción y la exigencia de las responsabilidades de los servidores públicos en México.

Con ella se dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción, definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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” (Gutiérrez, 2017, p. 54).

En palabras del secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Sistema Nacional Anticorrupción y los subsistemas locales que de él emanan “tienen el potencial para cambiar las reglas de juego de la agenda anticorrupción del país, al atender la fragmentación de políticas, mejorar la coordinación para una implementación más eficaz y terminar con la impunidad. Se han sentado las bases para el éxito, siendo pocas las reformas que han gozado de tan rotundo apoyo de los ciudadanos y de la sociedad civil por igual” (Gurría, 2017).

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción es resultado de la exigencia ciudadana y de la colaboración entre distintos actores políticos y sociales. Los principales antecedentes de dicho sistema pueden sintetizarse de esta manera (Transparencia Mexicana, s.f.):

- Las principales fuerzas políticas del país acordaron —en diciembre de 2012— la creación de una Comisión Anticorrupción como uno de los compromisos del “Pacto por México”.⁶
- En diciembre de 2013, la Cámara de Senadores aprobó la creación de dicha Comisión, sin embargo, la propuesta fue criticada por la sociedad civil, académicos y expertos en la materia, quienes apuntaban que un

⁶ El Pacto por México (diciembre de 2012) constituyó un acuerdo entre el presidente de la República y las principales fuerzas políticas del país para establecer consensos en materia de crecimiento, derechos humanos, combate a la corrupción y desigualdad social, entre otros temas fundamentales para la sociedad.

único órgano responsable del control de la corrupción sería insuficiente, por lo que la reforma anticorrupción no fue aprobada.

- En septiembre de 2014, el Partido Acción Nacional presentó ante la Cámara de Diputados una nueva y distinta propuesta de reforma, que planteaba la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción.
- Para finales de 2014 y como consecuencia de diversos escándalos (Casa Blanca), la sociedad civil —a través de distintas plataformas—, propuso la campaña #3de3 en las que conminaban a que los aspirantes a puestos de elección popular hicieran públicas tres declaraciones: patrimonial, de intereses y de impuestos.
- En febrero de 2015 la Cámara de Diputados aprobó la reforma constitucional en la que se planteaba la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.
- El 27 de mayo 2015 se promulgó la reforma constitucional que creó al Sistema Nacional Anticorrupción. Se modificaron 14 artículos constitucionales y se anunció la creación de nuevas leyes, así como la reforma de diversos ordenamientos legales.
- El 18 de julio de 2016 se publicaron las leyes secundarias que sustentan al Sistema Nacional Anticorrupción: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (nueva), Ley General de Responsabilidades Administrativas (nueva), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (nueva), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (nueva), Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reformada), Código Penal Federal (reformado), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformada).

El diseño del Sistema Nacional Anticorrupción agrupa a las principales instancias que participan en la prevención, detección y sanción de actos corruptos. El artículo 113 constitucional dispone que dicho sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno (Secretaría de la Función Pública); por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales); así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

De tal manera que el Comité Coordinador tiene funciones para definir y promover políticas de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción. También es competente para establecer bases y principios para la coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) en materia de fiscalización y control de recursos públicos.

Aunado a lo anterior, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción tiene competencia para *emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades*, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

A estas competencias deben agregarse otras igualmente relevantes, generadas a partir de las reformas constitucionales y legales de 2015 y 2016, como son (CNNExpansión, 2015):

- Crear sistemas locales anticorrupción, como espejo del Sistema Nacional a efecto de expandir el combate a la corrupción en todo el territorio nacional.
- Eliminar el principio de anualidad y posterioridad con que fiscalizaba la cuenta pública la Auditoría Superior de la Federación.
- Aumentar el tiempo de prescripción de faltas graves que puedan constituir actos de corrupción (de 5 a 7 años).
- Separar con toda precisión las funciones de investigación, substanciación y sanción de los procedimientos disciplinarios.
- Sancionar a empresas o particulares por actos de corrupción.
- Crear al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como entidad especializada en la sanción de las conductas graves y actos de corrupción en el ámbito administrativo.
- Incorporar la obligación de los servidores públicos de presentar (además de la declaración patrimonial) una declaración de intereses y el comprobante de sus declaraciones fiscales, como parte de una revisión específica a cargo de los órganos internos de control.
- La designación de los titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos por parte de la Cámara de Diputados.
- La ratificación del nombramiento del Secretario de la Función Pública por parte del Senado de la República.

- El diseño y funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional, que, como veremos un poco más adelante, consiste en una herramienta electrónica que compila múltiples sistemas que se vincularán en todo el país en materia patrimonial, disciplinaria, de auditoría, entre otras.
- Dar una mayor relevancia al factor ciudadano en el combate a la corrupción, pues quien preside al Comité Coordinador del sistema es un ciudadano integrante a su vez de un Comité de Participación Ciudadana.

Todos estos elementos, como es comprensible, han venido a centrar la atención de los diversos sectores de la sociedad en hacer frente a la corrupción y, pese a que ha confrontado diversos retos (bajo presupuesto, lentitud en los procesos de designación de integrantes de los sistemas anticorrupción, falta de adopción de la Política Nacional Anticorrupción), desde nuestro punto de vista, han impulsado la identificación de ese tipo de conductas mediante el empleo de las herramientas que hemos estudiado.

Sumado a lo anterior, nos parece que por sí mismo, los cambios que implicó el Sistema Nacional Anticorrupción en el texto constitucional y legal, así como la estructura y funcionamiento de las instituciones que conforman el Comité Coordinador, permiten la posibilidad de constituir nuevas herramientas para la detección de la corrupción en México.

La siguiente tabla muestra cinco medios novedosos que derivan del Sistema Nacional Anticorrupción para el descubrimiento de actos de corrupción:

Herramientas para la detección de la corrupción derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción	
Herramienta	Materia
Nuevas competencias de fiscalización para la Auditoría Superior de la Federación.	Mediante la reforma constitucional 2015 que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción se maximizaron los trabajos de fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, brindando una mayor oportunidad de identificar desviaciones al correcto ejercicio de los recursos federales. De manera particular, las adecuaciones al artículo 79 constitucional ahora posibilitan que la Auditoría Superior fiscalice “directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

Herramientas para la detección de la corrupción derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción	
Herramienta	Materia
	<p>[...] Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero”.</p> <p>Por añadidura, el mencionado órgano fiscalizador, ante alguna denuncia podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores, ante lo cual, los entes auditados deberán proporcionar la información que sea motivo de revisión, dado que en caso de incumplimiento, se harán acreedores a las sanciones previstas en la ley.</p> <p>Las facultades descritas dan mayor margen a la acción fiscalizadora, al permitirle a la Auditoría Superior de la Federación reaccionar ante alguna denuncia de irregularidades, no sólo de recursos públicos federales ejercidos por el gobierno central, sino por todos los niveles de gobierno del país.</p>
Plataforma Digital Nacional.	<p>La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción prevé, en sus artículos 48 a 56, la creación de una Plataforma Digital Nacional que integrará y conectará diversos sistemas electrónicos para el combate a la corrupción. Estos sistemas, de manera particular, son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal. 2. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas. 3. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados. 4. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización. 5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y 6. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Herramientas para la detección de la corrupción derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción	
Herramienta	Materia
	<p>Como puede verse, los sistemas referidos guardan estrecha relación con la prevención, detección y sanción de actos de corrupción en todo el territorio nacional y, pese a que su entrada en funcionamiento requiere un diseño complejo y sofisticado, pretende ser un instrumento eficaz en la materia una vez que esté operable.</p>
<p>Declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.</p>	<p>Como señalamos con antelación, la reforma constitucional y legal que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción amplió la obligación de presentar declaraciones patrimoniales a cargo de los servidores públicos, incorporando el deber de presentar una declaración de intereses y la constancia de presentación de la declaración anual de impuestos.</p> <p>Dicha responsabilidad constituye un elemento más sujeto a revisión por parte de las autoridades, como medida que permitirá advertir —mediante el uso de la Plataforma Digital Nacional— cualquier posible conflicto de intereses sancionable conforme a la ley.</p> <p>Ante esta facultad de las autoridades para fiscalizar los posibles conflictos de interés de los servidores públicos, resultará necesario incrementar las capacidades del personal a cargo de dicha función y sensibilizar a los empleados públicos respecto a la importancia del tema.</p>
<p>Protocolo de actuación en contrataciones.</p>	<p>Una herramienta más para la detección de corrupción, prevista en la nueva normativa es el protocolo de actuación en contrataciones gubernamentales, el cual deberá ser cumplido por servidores públicos y particulares, a fin de que formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles conflictos de interés, bajo el principio de máxima publicidad.</p> <p>Conforme a los artículos 44 y 45 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el sistema específico de contrataciones de la Plataforma Digital Nacional incluirá la relación de particulares, personas físicas y morales, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos.</p>

Herramientas para la detección de la corrupción derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción	
Herramienta	Materia
	<p>Como medida adicional, los órganos internos de control deberán supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes para garantizar que se lleva a cabo conforme a las normas legales, llevando a cabo las verificaciones correspondientes si descubren anomalías.</p>
Política de integridad para personas morales.	<p>La aludida Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 25, establece una herramienta que coadyuva en la prevención y detección de actos de corrupción. Consiste en el deber de las personas morales que participan en los procesos de contratación pública de contar con una política de integridad, compuesta de los elementos siguientes:</p> <p>I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;</p> <p>II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;</p> <p>III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;</p> <p>IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;</p> <p>V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;</p> <p>VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación [...] y</p> <p>VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.</p>

Herramientas para la detección de la corrupción derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción	
Herramienta	Materia
	<p>Estas medidas, posibilitan la generación de un entorno de integridad de las empresas que celebran contratos y convenios con el gobierno mexicano. Al mismo tiempo, le permiten a este último identificar riesgos de corrupción o conductas plenamente tipificadas como tal.</p> <p>Finalmente, la política de integridad les permite a las personas morales que cuenten con ella, que dicho aspecto sea tomado en consideración por las autoridades competentes como factor a su favor en caso de enfrentar un procedimiento de responsabilidad.</p>

FUENTE: elaboración propia con apoyo en las normas jurídicas citadas en la tabla.

De lo expuesto se puede apreciar que el nuevo marco normativo vigente y los cambios estructurales y de política institucional impulsados por el Estado mexicano le han permitido construir novedosas herramientas para la detección de la corrupción e impulsar aquellas que existen desde 1982.

La implementación de dichas herramientas será un proceso importante, que se encuentra en una fase inicial y que, sin duda, en los años siguientes, requerirá ajustes y el perfeccionamiento continuo para rendir mejores resultados.

En ese contexto, en el siguiente apartado esbozaremos algunas reflexiones conclusivas respecto a los retos que se vislumbran en materia anticorrupción y las estrategias para la acción que —según nos parece— pueden tomarse por parte del Estado y la sociedad mexicana frente a este fenómeno global.

V. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo tuvimos oportunidad de conocer y explicar las principales herramientas con que cuenta el Estado mexicano para hacer frente al grave problema de la corrupción.

Como pudimos advertir, una serie de transformaciones jurídicas y administrativas tuvieron que acontecer a lo largo de los años para poder contar con un entramado normativo e institucional sólido que pudiera hacer frente

a la corrupción. Como parte de dichos cambios e impulsado por la participación decidida de la sociedad civil organizada nació el Sistema Nacional Anticorrupción en 2015.

Con la creación de esa instancia de coordinación regulada a nivel constitucional, importantes retos han surgido para su plena implementación y consolidación, a saber:

- 1) Hoy en día se carece de las bases técnicas suficientes que permitan crear, a partir del Plan Nacional de Desarrollo vigente una estrategia planificada, coordinada y eficaz anticorrupción, en atención a lo cual puede perderse parte importante de los avances alcanzados en los últimos años.
- 2) Los obstáculos de carácter político han impedido la designación de los magistrados que deberían integrar el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que están a cargo de imponer las sanciones por actos de corrupción, lo cual, sin duda, afecta el funcionamiento pleno y eficaz del sistema (Molina y Velázquez, 2019).
- 3) La falta de compromiso real en las entidades federativas para integrar los sistemas locales anticorrupción —también por factores políticos— no ha permitido completar las estructuras institucionales ni uniformar la lucha contra la corrupción en el país y, por ende, al no estar plenamente conformados, su funcionamiento se ve afectado al no poder adoptar metodologías y formas de trabajo homólogas para desarrollar un trabajo de calidad.
- 4) Las experiencias en México respecto al manejo de plataformas digitales de carácter nacional no han sido del todo exitosas, por lo que para el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción tendrán que adoptarse las providencias necesarias que hagan funcional y accesible dicha tecnología, sobre todo considerando que será alimentada con información de entidades públicas de todo el país, por lo que su estabilidad, manejo y control es fundamental.
- 5) Los déficits en la implementación integral y coherente de la Política Nacional Anticorrupción, aminoran la eficacia de los trabajos y acciones que al respecto desarrolla el Comité Coordinador del sistema y las instancias que lo conforman.

Los puntos anteriores, aunado a las debilidades inherentes a cada uno de los cinco mecanismos de detección de la corrupción que hemos analizado, son algunos de los retos que pueden destacarse en la materia.

A simple vista, parecieran sumamente complejos de superar, pero el interés social cada vez mayor en este tema, sumado a la experiencia de más de 30 años haciendo frente a la corrupción nos indica que el trabajo es paulatino y gradual, en ocasiones con retrocesos, pero siempre con miras a erradicar dicha problemática y avanzar en los desafíos que le son inherentes.

Creemos que, pese a los retos que se tienen, la experiencia mexicana del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo trabajo de coordinación potencializa la detección de la corrupción, puede constituir, incluso, una buena práctica a nivel internacional, desde luego, tomando en consideración los diferentes contextos históricos, sociales, culturales, políticos y económicos.

El modelo adoptado por México y el creciente empuje de la academia, el periodismo y la sociedad civil organizada representan nuevos y sólidos esfuerzos en favor de la probidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Nos parece que es necesario dar continuidad al impulso decidido de esos actores sociales, a fin de brindar nuevas perspectivas y posibilidades en el combate a la corrupción en nuestro país.

VI. REFERENCIAS

- Auditoría Superior de la Federación. (s.f.). Acerca de la ASF. https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF
- Auditoría Superior de la Federación. (s.f.). Sistema Nacional de Fiscalización. https://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion
- Brito, J. (2018). Socavón paso exprés. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/542686/a-un-ano-del-socavon-en-el-paso-expres-opacidad-sanciones-menores-y-riesgos-latentes>
- Cabrera, R., Lizárraga, D., Huerta, I., Barragán, S. y Varguez, G. (2014). La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto. *Aristegui Noticias*. <http://www.periodismo.org.mx/assets/2014-reportaje.pdf>
- Cámara de Diputados. (2021). Leyes Federales de México. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción. (s.f.). Secretaría de la Función Pública. <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/>
- CNNExpansión. (2015). 14 Claves del Sistema Nacional Anticorrupción. *Expansión*. <https://expansion.mx/economia/2015/02/26/12-claves-del-sistema-nacional-anticorrupcion>

- Declaranetplus. (s.f.). <https://declaranet.gob.mx/>
- El País. (2017). Los Sobornos de Odebrecht. https://elpais.com/internacional/2017/11/08/actualidad/1510150819_244184.html
- Gurría, A. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Aspectos claves. Adoptando una política firme contra la corrupción*. OCDE.
- Gutiérrez Salazar, M. (2017). La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (37).
- Gutiérrez Salazar, M.A. (2018). Cinco propuestas para diseñar un eficaz sistema de fiscalización patrimonial en México. *Red por la Rendición de Cuentas*. <http://rendiciondecuentas.org.mx/cinco-propuestas-para-diseñar-un-eficaz-sistema-de-fiscalización-patrimonial-en-méxico/>
- Ibarra, B. L., (2019). Periodismo de investigación. *La silla Rota*. <https://lasiillarota.com/opinion/columnas/periodismo-de-investigacion/336461>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (s.f.). ¿Qué es el INAI? <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>
- Kaiser, M. (2014). *El Combate a la corrupción. La gran tarea pendiente en México*. Porrúa.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Republica. (2019).
- Molina, H. y Velázquez, M. (2019, 01 de agosto). Dan revés a nombramientos de magistrados. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Dan-reves-a-nombramientos-de-magistrados-20190801-0026.html>
- Montalvo, T. (Coord.). (s.f.). La Estafa Maestra, graduados en desaparecer dinero público. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>
- Plataforma Nacional de Transparencia (s.f.). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>
- Portal, J. (2015a). *Perspectivas de la Fiscalización Superior en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Portal, J. (2015b). *Repensando las bases del Sistema Nacional de Fiscalización*. Instituto Mexicano para la Competitividad.

- Salas Suárez, J. (2018). Prólogo. *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), El Sistema Nacional Anticorrupción y sus vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia*. USAID.
- Salazar Ugarte, P. et al. (Coords.). (2017). *¿Cómo combatir la corrupción?* Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (1988). *La renovación moral de la sociedad 1982-1988*. SECODAM-FCE.
- Secretaría de la Función Pública. (s.f.). *¿Qué hacemos?* <https://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>
- Sistema Nacional de Archivos. <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/quienesomos/areas/sna.html>
- Sistema Nacional de Transparencia (s.f.). *¿Qué es?* <http://www.snt.org.mx/>
- Sistema Público de Consultas de Auditoría. (s.f.). <http://www.asfdatos.gob.mx/>
- Transparencia Internacional. (2018). *Índice de percepción de la corrupción 2018, TI*. <https://www.transparency.org/cpi2018>
- Transparencia Mexicana. (s.f.). Historia de una reforma: SNA, #3de3 y #Le-y3de3. <https://www.tm.org.mx/reformasna/>
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (s.f.). <http://www.tjfa.gob.mx/>



Cómo citar

Sistema IJ

Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel, “La detección de la corrupción en México y el Sistema Nacional Anticorrupción”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, vol. 25, núm. 51, julio-diciembre de 2024, e14162. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2024.51.14162>

APA

Gutiérrez Salazar, M. Á. (2024). La detección de la corrupción en México y el Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 25(51), e14162. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2024.51.14162>