

# APORTES al debate parlamentario

# 1

FORO

17 de octubre de 2016

## Sistema Nacional Anticorrupción, ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?

A partir del trabajo de incidencia ciudadana articulado por diferentes organizaciones de la sociedad civil y con la colaboración con el Poder Legislativo, especialmente del Senado de la República, se han llevado a cabo reformas legales para fortalecer el control de la corrupción en México, teniendo como eje la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Con la aprobación de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, se mandató la creación de un conjunto de leyes reglamentarias y la reforma de una serie de ordenamientos normativos para orientar la estructura del nuevo Sistema.

Entre 2015 y 2016 se libró una intensa batalla desde la ciudadanía para exigirle a las autoridades públicas un verdadero compromiso para combatir la corrupción, que incluyó la presentación de una iniciativa de ley de responsabilidades administrativas, denominada “Ley 3 de 3”. El respaldo que obtuvo esta iniciativa, de más de 600 mil firmas, configuró un nuevo escenario de involucramiento de la sociedad civil en la redacción de las leyes del SNA. La aprobación de las reformas y nuevas leyes que materializaron el SNA (expedidas el 18 de julio de 2016) representan un avance fundamental en el impulso a una nueva visión de combate a la corrupción.<sup>1</sup> Son también el punto de partida para un conjunto de reformas de diferentes ordenamientos jurídicos que aún deben ser aprobadas (p.ej., compras públicas, contrataciones y adquisiciones). Además de las nuevas leyes y reformas que deben discutirse y aprobarse, es preciso avanzar con la implementación de la normatividad ya existente, que va desde el nombramiento de nuevas autoridades hasta el diseño e instrumentación de políticas y programas de prevención, monitoreo, evaluación, medición y sanción de actos de corrupción.

El Foro “Sistema Nacional Anticorrupción, ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?” tuvo como fin abrir un espacio para revisar y analizar los avances alcanzados hasta el momento en el diseño del SNA, particularmente en su componente jurídico-normativo, así como discutir experiencias relevantes, en México y otros países, de incidencia ciudadana en materia de combate a la corrupción. Con estos elementos, el Foro ha buscado construir una agenda compartida sobre las tareas y actividades que siguen en proceso de diseño e implementación del SNA. Este documento ofrece una síntesis de algunas de las principales aportaciones y comentarios planteados por los participantes en el Foro.

---

<sup>1</sup> La legislación aprobada incluye: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Además, se reformaron diversas disposiciones de los siguientes cuerpos normativos: Ley de Coordinación Fiscal; Ley General de Contabilidad Gubernamental; Código Penal Federal; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

## Mensajes de inauguración

### EL APOYO CIUDADANO, CENTRAL PARA EL SNA

Gerardo Esquivel, Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República

Entre 2015 y 2016 se libró una intensa batalla desde la ciudadanía para exigirles a las autoridades un compromiso auténtico para combatir la corrupción. En este proceso destacó el amplio respaldo que la ciudadanía le dio a la iniciativa de Ley de Responsabilidades Administrativas denominada “Ley 3 de 3”, expresado en las más de 600 mil personas que firmaron y suscribieron esta iniciativa. La participación de la ciudadanía en el apoyo a la iniciativa de la “Ley 3 de 3” representó un involucramiento sin precedentes en la redacción de las leyes del SNA y dio evidencia clara de la importancia que tiene para la población mexicana la lucha contra la corrupción.

Posteriormente, la aprobación de las leyes secundarias que materializaron el SNA, el pasado 18 de julio, constituyó un avance fundamental en el impulso a una nueva visión en el combate a la corrupción y el punto de partida para un conjunto de reformas de diferentes ordenamientos jurídicos que aún deben ser aprobadas. Tomando en cuenta los avances en el diseño de la arquitectura institucional en materia de anticorrupción es preciso continuar con el trabajo de implementación de la normatividad ya existente, desde el nombramiento de nuevas autoridades hasta el diseño e instrumentación de políticas y programas de prevención, monitoreo, evaluación, medición y sanción de actos de corrupción.

En ese sentido, el nombramiento de los nueve integrantes de la Comisión de Selección ha sido uno de los avances más importantes, puesto que ellos habrán de seleccionar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, que estará a cargo de presidir todo el SNA.

**“La corrupción en el país ya no es sólo un tema de apropiación indebida de recursos públicos, sino un problema tan grave y dañino que se traduce en graves violaciones a los derechos humanos”**

### LA CORRUPCIÓN LASTIMA A LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Armando Ríos Piter, Senador de la República, Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo e integrante de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana

La iniciativa ciudadana de la llamada “Ley 3 de 3”, que reunió más de 630 mil firmas, logró darle cohesión a la ciudadanía y a las cúpulas empresariales en torno al combate a la corrupción. Esta ley planteaba que todos los servidores públicos tuvieran la obligación de presentar su declaración patrimonial, fiscal y de intereses, bajo el principio de máxima publicidad, y aunque el artículo 29º no fue aprobado en los términos planteados en la iniciativa ciudadana, no se puede decir que el SNA ha fracasado. En este contexto, el objetivo del Foro es reivindicar las demandas de la sociedad civil para construir un SNA sólido, recordando que no sólo está compuesto por la “Ley 3 de 3”, sino que se trata de un nuevo andamiaje institucional que va desde la creación de una nueva Fiscalía hasta el establecimiento de un Comité de Participación Ciudadana integrado por miembros de la sociedad civil.

Tras la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, el 26 de septiembre de 2014, quedó de manifiesto en México y en todo el mundo, que la corrupción en el país ya no es solo un tema de apropiación indebida de recursos públicos, sino un problema tan grave y tan dañino que se traduce en graves violaciones a los derechos humanos. En la corrupción convergen todas las fuerzas políticas de todos los órdenes de gobierno y a pesar de la transición política, se sigue replicando un modelo clientelar, lo que afecta la democracia en el país y provoca que los ciudadanos cada vez crean menos en sus representantes.

El éxito del SNA dependerá de que la participación ciudadana siga siendo su eje, pues uno de los principales desafíos del Sistema es que los ciudadanos se apropien de él y que las organizaciones ciudadanas realicen una asidua fiscalización de los recursos públicos en el ámbito local.

## Mejores prácticas para el control y combate a la corrupción desde la perspectiva internacional

### APRENDIZAJES GLOBALES PARA POLÍTICAS LOCALES

Jacobo García Villarreal, Especialista en políticas de integridad y compras de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

Desde 2008, la OCDE ha identificado una tendencia negativa en la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, por lo que ha generado un enfoque para abordar el tema de la corrupción, a partir de lo que sucede en los países miembros y con el fin de identificar buenas prácticas. Este enfoque tiene cuatro elementos: a) sistemas (política regulatoria, trámites y servicios, competencia económica); b) prevención (transparencia fiscal, contrataciones); c) detección (lavado de dinero, evasión fiscal, protección de denunciantes o *whistle blowers*), y d) persecución (investigación y sanción).

En materia de integridad pública, el Consejo sobre Integridad Pública de la OCDE ha emitido una serie de principios derivados de la experiencia de sus países miembros, los cuales se basan en tres pilares: 1) un sistema de lucha contra la corrupción (coordinación de responsabilidades y tareas, y vínculo con la sociedad civil); 2) una cultura de integridad (aplicación cotidiana de códigos de conducta); 3) rendición de cuentas (control interno y auditoría).

Respecto de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal que presentan los servidores públicos, la experiencia internacional es diversa. Hay países que lo exigen para todos los servidores públicos y otros lo hacen bajo un enfoque de riesgos en el que sólo se les solicita a funcionarios de alto nivel y a aquellos que participan en compras públicas. Por otro lado, si bien es importante que los ciudadanos tengan acceso a la información contenida en las declaraciones, no se ha abordado lo suficiente la forma en que las

**“Si bien es importante que los ciudadanos tengan acceso a la información de las declaraciones, no se ha abordado lo suficiente la forma en que las autoridades deben utilizar esas declaraciones”**

instituciones y autoridades deben utilizar esas declaraciones e intercambiar información entre ellas. El tema es clave en todos los órdenes de gobierno pero sobre todo a nivel estatal y municipal. En lo referente a los conflictos de interés, si bien la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas identifica de manera adecuada las situaciones que lo generan, aún falta establecer protocolos de gestión y resolución de esos conflictos.



### EL SNA, UNA PROPUESTA INNOVADORA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Javier González, Director de Gobernabilidad Democrática, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

A nivel internacional no existen ejemplos similares al SNA, lo que le da una característica innovadora, por tres razones: 1) su carácter sistémico: la interdependencia de actores e instituciones que componen el sistema implica retos de coordinación y plantea una fórmula distinta a la de otros países con agencias anticorrupción; 2) su institucionalidad es compleja: el SNA descansa en una gran diversidad de actores con diferentes atribuciones en el ámbito administrativo y el penal; y 3) su atención a la participación ciudadana: una innovación con gran potencial, relevante en la fase de diseño y que se espera pueda consolidarse en la implementación y monitoreo del SNA.

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción plantea cuatro pilares, en los que la experiencia internacional puede ser comparada con el SNA: prevención, criminalización, cooperación internacional y recuperación de activos. En cada uno de estos ámbitos hay experiencias internacionales que son relevantes para México y con el nuevo SNA, México también ofrece enfoques y perspectivas innovadoras y útiles para otros países.

El combate a la corrupción se vincula también con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” está incluido el combate a la corrupción, que representa una barrera para el

pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, al estar asociada con la pobreza y la desigualdad. De hecho, siete de las once metas y doce de los 23 indicadores que componen el ODS número 16 están relacionados con el combate a la corrupción.

El SNA tiene dos retos fundamentales por delante: 1) de coordinación, para construir una verdadera interconexión y un carácter sistémico, con políticas preventivas e investigaciones conjuntas y 2) de implementación, reconociendo que se trata de un proceso de aprendizaje a mediano plazo en el que habrá resistencias al cambio y será relevante la participación de todos los actores del sistema, en particular el Poder Judicial que deberá demostrar que se incrementa la probabilidad de sanción ante prácticas de corrupción.



## CLAVES PARA CONSTRUIR SISTEMAS DE DECLARACIONES EFECTIVOS

*Ivanna Rossi*, Especialista senior en materia financiera del Banco Mundial

En la actualidad, 161 países han desarrollado instrumentos y sistemas para la presentación, sistematización y difusión de declaraciones de intereses y patrimoniales, pero no hay estándares sobre cómo deben implementarse, y cada país lo hace de forma diferente. La implementación de estos sistemas no es del todo efectiva, incluyendo al 93% de los países de América Latina (AL) que cuentan con legislación en la materia. Con el SNA México tiene la oportunidad de replantear su sistema y hacerlo efectivo para promover la integridad en el sector público, combatir la corrupción, detectar y manejar conflictos de interés, promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Hay dos grandes enfoques en los sistemas de declaraciones: 1) los que buscan detectar y prevenir variaciones inexplicables de riqueza (enriquecimiento ilícito); y 2) los que se enfocan en conflictos de interés. En la práctica, la mayoría de los sistemas combina elementos de los dos modelos. La esencia de ambos sistemas es la misma: solicitar información al funcionario para fomentar la transparencia y detectar irregularidades.

Cuando el BM realiza estudios o asiste a otros países para reformar sus sistemas de declaraciones, la primera respuesta es que todos los funcionarios deben declarar para mandar a la sociedad un fuerte mensaje de integridad. Sin em-

bargo, cuando el volumen de servidores públicos es grande, la capacidad y los recursos de los sistemas de declaraciones se ven limitados —no es lo mismo fiscalizar países donde 500 funcionarios declaran, que otros donde son más de 1 millón—. En consecuencia, muchos países se concentran solo en los funcionarios de mayor jerarquía o que llevan a cabo actividades más susceptibles a la corrupción o al conflicto de interés.

Otro desafío es verificar y analizar el contenido de las declaraciones. Este proceso impacta en todo el sistema de declaración y, por ende, en su efectividad como herramienta de lucha contra la corrupción. Por ello, el formulario de declaración debe ser claro y solicitar la información necesaria para cumplir con los objetivos del sistema.

De los 161 países con sistemas de declaraciones de intereses y patrimonio en el mundo, solo la mitad las hacen públicas y solo en algunos de esos países se lleva a cabo alguna verificación rutinaria de una parte de las declaraciones, mientras que otros únicamente las analizan cuando hay una denuncia. En AL, 30% de los países tienen leyes que obligan a que las declaraciones de patrimonio e intereses sean accesibles a la ciudadanía.

Por último, las tendencias más destacadas en la implementación de los sistemas de declaración de patrimonio e intereses son: 1) fortalecer la implementación de los sistemas existentes para lograr la efectividad e impacto deseado; 2) la subutilización de los sistemas por parte de los gobiernos; 3) un mayor uso de la tecnología para que los funcionarios presenten su declaración de forma electrónica; 4) un mayor intercambio de información entre agencias nacionales; y, 5) una mayor cooperación internacional para recuperar activos de funcionarios que tienen bienes o intereses en el extranjero obtenidos como resultado de prácticas de corrupción.

**“Con el SNA México tiene la oportunidad de replantear su sistema y hacerlo efectivo para promover la integridad en el sector público”**



## Avances y desafíos en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción

### CIUDADANÍA FUERTE, APUESTA DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Armando Ríos Piter, Senador de la República, presidente de la Comisión de Población y Desarrollo e integrante de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana

A pesar de los cambios políticos recientes, la base estructural del sistema no ha cambiado en México ya que el modelo clientelar solamente ha ampliado su base y éste se ha replicado en todos los partidos políticos, los cuales buscan ese tipo de relación con la sociedad. Esta es la esencia de la corrupción que se vive en México. Por ello, para combatir la corrupción, hay un enorme ejército ciudadano que se tiene que multiplicar. La nueva apuesta de la democracia mexicana tiene que ser por una ciudadanía fuerte, vigilante y empoderada, que cuide cada peso que la gente le da al Estado mexicano.



### FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Rocío Culebro, Directora del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia

Hay dos temas importantes a reflexionar y discutir sobre el Sistema Nacional Anticorrupción: 1) si el fiscal anticorrupción debe nombrarse antes que el titular de la Fiscalía General de la República (FGR) o viceversa, y 2) si es factible que México se apoye en la cooperación internacional para combatir la corrupción.

Sobre la FGR, un pendiente de la reforma político electoral de 2014 es el artículo 102º, sobre la organización del Ministerio Público en una FGR como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, que además contará con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC). Dado que ninguno de los dos fiscales ha sido nombrado hasta el momento, la sociedad civil demanda la

creación de una Fiscalía desde cero, que permita evitar vicios de desconfianza. Además, es necesaria una reingeniería institucional en la FGR para que solamente continúen servidores públicos confiables. En cuanto a la FECC, para responder a las dinámicas que implica el nuevo sistema acusatorio, y para que los funcionarios no actúen con fines políticos, esta nueva Fiscalía deberá ejercer los principios de autonomía y transparencia, y tener presente el artículo 1º de la Constitución.

Respecto al proceso de nombramiento de los titulares de la FGR y de la FECC, la ciudadanía debe participar activamente verificando la información sobre la trayectoria profesional de los posibles candidatos, incluyendo: los casos que han juzgado y sus veredictos, si laboraron en el sector público o si provienen del sector privado, qué tipo de asuntos litigaron y cuáles fueron las resoluciones. La sociedad civil debe decidir qué reglas y principios establecer para cuando llegue el momento de nombrar a los titulares de la FGR y de la FECC.

En materia de cooperación internacional, México debería analizar los casos de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala y de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras. En el primer caso se investigaron actos de corrupción con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas y en el segundo con el respaldo de la Organización de los Estados Americanos. Lo más destacado de ambos casos es que existió una gran voluntad política por parte del Ejecutivo a sabiendas de que sus mismos funcionarios podían ser juzgados; habría que preguntarse si en México hay suficiente voluntad política.



### LA SFP: ENTIDAD PÚBLICA TRANSVERSAL CLAVE PARA EL SNA

Javier Vargas, Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, Secretaría de la Función Pública<sup>2</sup>

El empoderamiento que se da a la ciudadanía en los nombramientos de titulares de algunos órganos claves para el SNA y en general la participación de la ciudadanía, son algunas de las mayores innovaciones del Sistema. También es de destacar que este proceso sea dirigido por el Senado de la República. Por otro lado, una de las mayores fortalezas del

<sup>2</sup> Al momento de su participación en el Foro, el Subsecretario Javier Vargas era el y encargado de despacho de la Secretaría de la Función Pública.

SNA es que existe una corresponsabilidad entre todos los poderes públicos, y al tratarse de un sistema nacional, también de todas las entidades federativas.

Hay que recordar que hace algunos años la Secretaría de la Función Pública (SFP) estaba destinada a desaparecer, pero con la reforma anticorrupción y la puesta en marcha del SNA, se fortaleció a la

Secretaría y se retomó su principal tarea como órgano de control interno de la administración pública federal. Además, la SFP será integrante del Comité Coordinador del SNA, desde donde buscará coordinarse con las demás dependencias y entidades federativas. Esto da muestra de que la SFP es una entidad pública transversal, tanto del Poder Ejecutivo, por medio de los órganos internos de control, como de los gobiernos locales, pues existe un convenio de colaboración suscrito con la Conferencia Nacional de Gobernadores, desde donde la SFP buscará contribuir al establecimiento de los sistemas anticorrupción locales.



## NECESARIO HACER MÁS EFICAZ LA OBTENCIÓN DE PRUEBAS Y EL DEBIDO PROCESO

Alfonso Pérez Daza, Consejero del Consejo de la Judicatura Federal.

Hay un tema pendiente del SNA que no se ha discutido aún en el Poder Legislativo: al presentarse una denuncia, ¿cómo hacer más eficiente y eficaz la facultad de la autoridad para la obtención de las pruebas?. Si existe una denuncia de corrupción se requieren pruebas y un procedimiento para demostrarlo, el cual no ha sufrido modificaciones durante muchos años. Las pruebas usadas en presuntos casos de corrupción son testimoniales, documentales y periciales. En algunos casos, como sucede en la SFP, existe la figura del “usuario simulado”, que en las instituciones policiales se conoce como “agente simulado”. Esta figura es constitucional siempre y cuando esté debidamente reglamentada, pero no todas las autoridades lo hacen. Desde la perspectiva del derecho penal, el cohecho sanciona no sólo al que pide dinero, sino

## “Con la reforma anticorrupción y el SNA se fortaleció a la SFP y se retomó su principal tarea como órgano de control interno de la administración pública federal”

pruebas? y ¿cuál será el procedimiento que garantice el debido proceso?

En materia penal, además del combate a los delitos, se puede recurrir a cateos e intervenciones telefónicas, que permiten la obtención de pruebas. En este contexto, es preciso reflexionar qué instrumentos en materia administrativa se le debe dar a las autoridades encargadas del combate a la corrupción para la obtención de pruebas.



## EL SNA ES UN PARTEAGUAS EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL

Marino Castillo, Contralor del Poder Judicial de la Federación.

El SNA es un parteaguas en el orden jurídico nacional, supuesto que tiene como encomienda desarrollar valores, construir un sistema de disuasión y de prevención de conductas irregulares y está obligado a establecer las normas de carácter sancionatorio a dichas conductas. Por tanto, hablar del SNA es referirse a un antes y un después y representa una buena oportunidad para que México cambie radicalmente la manera en que lleva a cabo el combate a la corrupción.

El SNA es un precedente en el derecho administrativo y constitucional mexicano, pues en el concurren los tres poderes de la unión, además de una representación ciudadana. El SNA incluye al Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), que es el órgano de supervisión de dicho Poder. El CJF tiene una vasta y exitosa experiencia en materia de combate a la corrupción, pues cuenta con comisiones de disciplina y vigilancia, así como una visitaduría general y una controlaría que están a cargo de vigilar el actuar de jueces y magistrados. Su trabajo es clave porque el Poder Judicial es el último recurso de confianza de

la ciudadanía para que se resuelvan sus conflictos. Más allá de tener un asiento en el Comité Coordinador del SNA, es importante tomar en cuenta que al Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver los conflictos en los juzgados y tribunales, por lo que desde el principio todos los procedimientos en la materia deberán ser llevados a cabo de forma adecuada y no solo para fines de seguimiento estadístico.



## DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SNA

Mauricio Merino, miembro de la Red por la Rendición de Cuentas e investigador del CIDE

La fase de implementación es la más complicada de una política pública y en el caso del SNA esta no será la excepción, ya que enfrenta tres desafíos:

- *Nombramientos adecuados:* México se ha caracterizado por tener un amplio conjunto de normas ejemplares, pero en su uso cotidiano falta voluntad política para cumplirlas, o bien, el sistema de corrupción termina corrompiendo las mejores intenciones que aquellas mandatan. Por eso, hacer nombramientos adecuados de los funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil que formarán parte del SNA es el primer punto clave para una buena implementación. Además de los nombramientos del SNA, aún hay otros pendientes, como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que aún no ha creado las Salas Especializadas en Combate a la Corrupción ni ha establecido los procedimientos de designación de los magistrados que las integrarán.
- *Organización del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador:* Una vez establecido el Comité, éste tendrá grandes tareas que llevar a cabo, empezando por el hecho de que presidirá el SNA y no es claro cómo van a operar las nuevas instituciones. Los propios integrantes del Comité Coordinador tendrán que ponerse al día de las exigencias del Sistema.

“Hacer nombramientos adecuados de los funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil que formarán parte del SNA es el primer punto clave para una buena implementación”

- *Convocar a la participación ciudadana:* El SNA no va a funcionar si no se involucra a la ciudadanía. Sus principales adversarios y enemigos están dentro de la propia clase política, ya que pueden ser los principales afectados cuando comience a operar. Este no es un Sistema con grandes aliados en la clase política, pero sí está diseñado para cambiar a esa clase política, para lo cual la participación ciudadana será el principal ingrediente.



## Mejores prácticas de incidencia ciudadana para el combate a la corrupción

### EL VÍNCULO ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Perseo Quiroz, Director Ejecutivo de Amnistía Internacional México

Es necesario entender y comenzar a hacer más explícita la relación entre el combate a la corrupción y los derechos humanos, pues ambos van de la mano. El vínculo entre corrupción y derechos humanos se puede apreciar al menos en los siguientes tres ámbitos:

- *Presupuesto:* Sería un error pensar que las instituciones que tratan temas de derechos humanos son exclusivamente la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Se debe tener presente que otras dependencias tratan estos temas también, por lo que es necesario conocer no sólo cuánto presupuesto se asigna, sino también cuántos recursos dejan de otorgarse para el respeto y protección de los derechos humanos por motivos de corrupción.
- *Nombramientos:* Deben generarse estándares adecuados para las designaciones de las personas que estén al frente de órganos importantes.

- *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos:* Las violaciones a los derechos humanos deben establecerse como una falta grave y el SNA deberá monitorear las omisiones en las que se incurra en materia de derechos humanos.



## **PRESUPUESTO, TECNOLOGÍA Y CIUDADANÍA, ENGRANES FUNDAMENALES PARA EL SNA**

José Luis Chicoma, Director General de Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas

Hay cinco aspectos que son centrales para que el SNA tenga un funcionamiento adecuado:

- *Los costos del combate a la corrupción.* En México se gastan 7 mil 500 millones de pesos en combatir a la corrupción. Es necesario conocer y dar seguimiento a esta cifra de forma regular para evaluar la eficiencia en las acciones de combate a la corrupción.
- *Anexo transversal en el Presupuesto de Egresos de la Federación.* Ethos ha propuesto al Poder Ejecutivo incluir un Anexo transversal en el Presupuesto de Egresos de la Federación con la finalidad de saber con exactitud la cantidad de recursos públicos que se destinan al combate a la corrupción en México. Esto permitiría medir avances de desempeño y favorecería una mayor transparencia.
- *Participación ciudadana organizada a nivel local.* Las organizaciones de la sociedad civil locales son fundamentales para promover el involucramiento de la ciudadanía en la implementación del SNA. En varias entidades federativas existe una gran debilidad en este aspecto y se requiere un mayor activismo.
- *Lenguaje ciudadano.* No todos los mexicanos entienden qué es el SNA ni qué significa o qué implicaciones tendrán los cambios jurídicos que conlleva. Es necesario que los ciudadanos sepan con claridad qué pasa y que se use un lenguaje ciudadano para favorecer su entendimiento.
- *Tecnología para el combate a la corrupción.* El uso de tecnologías que complementen y apoyen el proceso que hace un gobierno sobre las denuncias o la información disponible pueden cambiar esa situación y generar un contra peso importante a lo que se puede hacer dentro del Estado.

## **CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS: AGENDAS COMPARTIDAS**

Oscar Arredondo, investigador de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación

El SNA está enfocado en la función pública pero la agenda de derechos humanos también es importante porque la corrupción afecta en mayor medida a las personas más desfavorecidas. La corrupción es más fuerte en los sectores con menor acceso a la salud y educación, y por eso es importante incorporar los derechos humanos en los mecanismos de participación ciudadana de la agenda del combate a la corrupción.

Por otro lado, en la implementación del SNA conviene tener presentes los casos de Guatemala y Honduras, donde se constituyeron misiones anti-corrupción con apoyo internacional porque así lo demandó la ciudadanía. La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras surgió tras un fraude en el sistema de seguridad social del Estado que costó la vida a algunas personas, mientras que la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala se remonta a 2006, cuando proliferaban las armas en las calles por la contratación de seguridad privada por parte de quienes podían pagarla. En Guatemala se recurrió a la ONU para que tutelara el proceso de combate la corrupción y se investigara la existencia de cuerpos de seguridad clandestinos que afectaban los derechos fundamentales.

En el caso de Honduras hay que destacar el exitoso papel del Consejo Nacional Anticorrupción. Se trata de una instancia ciudadana financiada con recursos públicos que busca coordinar a distintos sectores de la sociedad civil en torno al combate a la corrupción. Está integrada por múltiples actores que incluyen asociaciones religiosas y organizaciones campesinas, que están facultadas para presentarse en cualquier oficina gubernamental y solicitar la información que requieran. Este es un

“El SNA está enfocado en la función pública pero la agenda de derechos humanos también es importante porque la corrupción afecta en mayor medida a las personas más desfavorecidas”

ejemplo de la importancia de que la sociedad civil se organice en la lucha contra la corrupción.

Por último, hay que decir que en México sería difícil pensar en el establecimiento de una misión similar a las de Guatemala u Honduras porque eso implicaría aceptar que el Estado no es capaz de combatir por sí mismo la corrupción y permitir la participación internacional para que un organismo externo tutele el proceso.



## NECESARIO ARTICULAR EL TALENTO NACIONAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Eduardo Bohórquez, Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana

La participación ciudadana en asuntos públicos se incrementa cuando hay un marco apropiado y sencillo para que los ciudadanos participen. La participación de la ciudadanía aumenta ahí donde identifica que puede obtener un retorno alto a la inversión que hace, es decir, cuando se da cuenta de que el resultado que obtendrá vale la pena para la inversión de tiempo y esfuerzo que hará en el asunto público de que se trate. En términos generales, mientras más abstracto sea el cambio que se busque, es más difícil identificar el retorno a la inversión cívica.

En el proceso de diseño del SNA, un error cometido por las organizaciones de la sociedad civil era pensar que cada una, por separado, podía avanzar en la agenda anticorrupción. Sin embargo, más de 40 organizaciones de derechos humanos y más de 15 especializadas en combate a la corrupción lograron unirse para establecer consensos y puntos en común, y aún se sigue construyendo y ampliando.

Para la implementación del SNA hay tres temas que resultan clave:

- *El establecimiento de la Fiscalía General de la República.* Este es el tema más importante, pues si la Fiscalía no queda bien establecida, todo el SNA fracasará, ya que el fiscal será la persona más poderosa del país, de acuerdo con la reforma aprobada y las nuevas facultades de la Fiscalía.
- *El fuero y la inmunidad política.* El fuero debe ser revisado con todo rigor y cuidado. A este respecto, hay que advertir que si bien algunas entidades federativas ya eliminaron la inmunidad política,

sólo fue en el ámbito local, en el fuero común, pero ésta continúa vigente en materias y asuntos de orden federal.

- *Articular el talento en forma estratégica a nivel nacional.* Cuando se diseñen los sistemas locales anticorrupción, habrá divergencias en los resultados que se logren en los estados. Algunos lo harán de mejor forma que otros. En una federación, la arquitectura institucional de los estados es desigual y es importante establecer indicadores de desempeño que permitan realizar comparaciones entre estados y con la federación. Pero lo que es innegable es que en todo el país hay talento que debe articularse. Es necesario organizarse para conocer dónde hay buenas experiencias locales para llevarlas al ámbito nacional. México cuenta con una sociedad civil ávida de participar, con una enorme creatividad y capacidad técnica que no ha sido reconocida en el centro del país.

“Es necesario organizarse para conocer dónde hay buenas experiencias locales para llevarlas al ámbito nacional.

México cuenta con una sociedad civil ávida de participar, con una enorme creatividad y capacidad técnica que no ha sido reconocida en el centro del país”



## NOTAS

**APORTES AL DEBATE PARLAMENTARIO** es un reporte que sintetiza las principales contribuciones, discusiones y posiciones presentadas por los participantes de los foros, seminarios, conferencias y otros eventos de discusión académica convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) y que aborda temas relevantes para el Senado de la República. El trabajo de síntesis se lleva a cabo en la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD.

### **Área Sistema Político y Federalismo**

#### **Elaboración de esta memoria:**

Roberto Castellanos Cereceda  
Ernesto David Orozco Rivera

#### *Cómo citar este documento:*

Castellanos, R. y Orozco, D. (2016) *Foro Sistema Nacional Anticorrupción, ¿dónde estamos y hacia dónde vamos? Síntesis de aportaciones y debates*, celebrado el 17 de octubre de 2016, Serie: Aportes al Debate Parlamentario No. 1., Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

#### **APORTES AL DEBATE PARLAMENTARIO NO. 1**

Foro Sistema Nacional Anticorrupción, ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,  
06020, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

**Comité Directivo**

**Sen. Miguel Barbosa Huerta**  
Presidente

**Sen. Roberto Albores Gleason**  
Secretario

**Sen. Daniel Ávila Ruiz**  
Secretario

**Sen. Benjamín Robles Montoya**  
Secretario

**Gerardo Esquivel Hernández**  
Coordinación Ejecutiva de Investigación

**Alejandro Encinas Nájera**  
Dirección General  
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.