

DE LA COLINA DEL PERRO A LA CASA BLANCA.
ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS REFORMAS
EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN
EN MÉXICO

Marcela TORRES PEIMBERT

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma constitucional de 1982: la renovación moral de la sociedad.* III. *La reforma constitucional de 2015: el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.* IV. *Prospectiva de los cambios constitucionales en materia de combate a la corrupción.*

I. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas cuatro décadas en México ha tenido especial relevancia el problema estructural de la corrupción. El debilitamiento de la eficiencia en la administración pública federal, la pérdida de la credibilidad en las instituciones gubernamentales, pero principalmente la internalización social de la idea de que la corrupción es parte de las prácticas comunes para la relación entre sociedad y gobierno, son algunas de las consecuencias más visibles y lacerantes de este problema estructural.

No obstante, en la historia constitucional de México se advierten muy pocos esfuerzos decisivos para garantizar un combate férreo contra la corrupción tanto en el ámbito público como en el privado. La evidencia empírica disponible permite afirmar que en el aspecto discursivo ha sido rentable la necesidad de hablar públicamente en contra de la corrupción, pero la mayoría de los gobiernos no ha sabido proponer soluciones concretas y definitivas para contrarrestar este *cáncer social*.

En el presente ensayo se desarrollará un análisis del combate a la corrupción en México desde una perspectiva constitucional. En el primer apartado se analizan las causas y las aportaciones de la primera gran reforma a la Constitución de 1917 en materia de combate a la corrupción. En el segundo apartado se analizan el contexto y las modificaciones más sustanciales de la reforma que establece la creación

MARCELA TORRES PEIMBERT

del Sistema Nacional Anticorrupción. Por último, en el tercer apartado se ofrecen cinco propuestas sucintas, que integran una agenda mínima de los cambios necesarios para fortalecer los principios constitucionales del combate a la corrupción en México.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982: LA RENOVACIÓN MORAL DE LA SOCIEDAD

En la historia constitucional de México sólo pueden identificarse dos grandes momentos en los cuales se han concretado reformas para combatir específicamente el problema estructural de la corrupción. El primero ocurrió a finales de 1982, al comienzo del sexenio del presidente Miguel de la Madrid, quien desde su campaña electoral prometió impulsar lo que llamó la “Renovación moral de la sociedad”; el segundo fue la aprobación de la reforma constitucional que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción en 2015.

La primera reforma constitucional encaminada a construir las bases para establecer un sistema sancionador de la corrupción, fue la que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982. Los antecedentes de dicha reforma tuvieron sustancia en el hallazgo de diversos casos de corrupción que tuvieron lugar durante el sexenio del presidente José López Portillo¹ —tanto por parte del Presidente como de sus colaboradores cercanos—. Desvío de recursos, tráfico de influencias y abuso de autoridad, fueron algunas de las notas distintivas en aquel sexenio. “Al orgullo de mi nepotismo, a mi hijo José Ramón”,² exclamaría López Portillo al final de su mandato, haciendo evidente la impunidad que cobijaba a la clase política de aquella época.

A finales de su sexenio, el estado de la economía era deplorable: la pésima administración de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo, la inversión en proyectos mal planificados y de muy alto costo, y la adquisición irresponsable de un mayor nivel de deuda garantizada con las rentas petroleras, crearon las condiciones para que un suceso que pudo haber impulsado exponencialmente a la economía mexicana —el hallazgo del yacimiento petrolero de Cantarell, el segundo más grande del mundo—, se convirtiera en la sentencia irrevocable hacia la crisis y el desastre económico.

El mayor escándalo público de corrupción que tuvo lugar durante su sexenio fue el hallazgo periodístico de lo que se conoció como “La colina del perro”,³ nombre popular dado al complejo habitacional construido en un predio de Bosques de las

¹ Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 2009, pp. 417-432.

² López Portillo, José, “Cumplí con el pueblo. Reunión de autoevaluación en el estado de Tamaulipas”, *El Gobierno mexicano*, 29 de noviembre de 1982.

³ Adam Castillo, Samuel, “Colina del perro: abuso perpetuo”, *AM*, Reporte Especial, 4 de mayo de 2015.

Lomas, y que fue “prestado” o vendido a un costo preferente al extinto mandatario. En un terreno de 120 mil metros cuadrados —el equivalente a diecisiete campos de fútbol profesionales—, José López Portillo mandó construir una lujosa mansión de estilo italiano desde 1980, que concluyó a finales de su mandato. La edificación definió el poniente de la Ciudad de México como una zona residencial exclusiva y de alta plusvalía. El ex presidente López Portillo adquirió el predio a un precio irrisorio, mientras su costo aumentaba exponencialmente con el tiempo.

“Administrar la abundancia”, fue la declaración con la que se inauguró una época de dispendio y corrupción por parte de diversos servidores públicos, haciendo del uso indebido de los recursos del erario, la nota distintiva de su gestión. Además del escándalo propio, uno de los más conocidos fue la construcción del “Partenón” de Arturo *El Negro* Durazo, quien se desempeñó como jefe de la policía capitalina durante aquel sexenio. La mansión de estilo griego, que buscaba emular la famosa construcción de la Acrópolis de Atenas, fue construida en un predio de 20 mil metros cuadrados ubicado en Zihuatanejo, en el estado de Guerrero, y que de acuerdo con información de la propia entidad federativa, tuvo un costo aproximado de 700 millones de pesos.⁴

En suma, mientras la economía nacional se derrumbaba como consecuencia del agotamiento del modelo económico de “alianza para la producción” —una variante del modelo de sustitución de importaciones—, de la caída estrepitosa del precio internacional del barril de petróleo, de la mala administración de la deuda pública, y de la carencia absoluta de medidas de disciplina financiera, los políticos allegados al Presidente se enriquecían a costa de los escasos recursos del erario. Era el cenit de la impunidad para los servidores públicos corruptos.

Sin embargo, los estragos de la crisis económica en la cual se encontraba sumergido el país, así como la desastrosa medida de la nacionalización de la banca en 1982 —que enemistaron profundamente al partido en el gobierno con los grupos empresariales más importantes del país—, provocaron un enorme descontento entre la población. Esta condición fue entendida por el candidato presidencial del PRI, Miguel de la Madrid Hurtado, quien hizo del lema “Renovación moral de la sociedad” la vanguardia de su campaña electoral. Prometió crear las condiciones institucionales necesarias para combatir con rigor los actos de corrupción de los servidores públicos, con el evidente trasfondo de los abusos de su antecesor.

Es preciso analizar brevemente el lema con el que Miguel de la Madrid pretendió impulsar el combate a la corrupción. El candidato presidencial atribuía el problema de la corrupción a una cuestión ética, es decir, partía desde la hipótesis de que los servidores públicos eran corruptos debido a una deficiente formación moral.⁵ La *renovación moral de la sociedad* apelaba a la concientización de que el uso del dinero público conllevaba una responsabilidad necesaria; esa fue la razón por la cual el Título Cuarto de la Constitución se modificó nominalmente para comenzar a denominarse

⁴ Madrigal, Alejandro, “‘El Partenón’ del ‘Negro’ Durazo, entre el olvido y el deterioro”, *Milenio*, Sec. Estados, 13 de octubre de 2013.

⁵ Casanova Álvarez, Francisco, “La renovación moral, compromiso compartido”, en INAP, *Memooria del Foro de Consulta Popular para la planeación de la empresa pública en México*, México, INAP, 1983.

MARCELA TORRES PEIMBERT

“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” en la reforma constitucional promulgada el 28 de diciembre de 1982.

Los sujetos de responsabilidad considerados en aquella reforma eran:⁶

- Los representantes de elección popular.
- Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
- Los funcionarios y empleados.
- Quienes desempeñaran un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

De forma excepcional, se consideraban también los siguientes casos:

- El Presidente de la República, sólo en caso de traición a la patria y delitos graves del orden común.
- Los gobernadores de los estados, diputados de legislaturas locales, y magistrados de Tribunales Superiores de Justicia locales sólo en caso de violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Otro de los cambios sustanciales de aquella reforma fue el replanteamiento del juicio político. Este proceso, cuyos antecedentes se remontan hasta las reformas aprobadas por Benito Juárez en 1871 —y cuyas disposiciones se conservaron prácticamente sin modificaciones en la Constitución de 1917—, estaba diseñado para sancionar lo que se calificaba como “delitos oficiales”, que no estaban claramente definidos en la Constitución, pero que se relacionaban con conductas tales como los ataques a las instituciones democráticas, atentados a las formas de gobierno y a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, y violación de garantías así como cualquier violación grave a la Constitución o a las leyes federales.⁷

La reforma constitucional modificó los supuestos normativos por los cuales podía fincarse responsabilidad a algún servidor público; el nuevo proceso estableció como causal principal “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.⁸ La posibilidad de la denuncia de aquellas conductas podía recaer en cualquier ciudadano, siempre que aportara elementos de prueba. Esta disposición, que parece ser un gesto primigenio para alentar la participación ciudadana en el proceso sancionador, en realidad la inhibía dado que los ciudadanos no contaban con mecanismos de protección adecuados para poder confrontarse con los servidores públicos inculpados.

⁶ Poder Ejecutivo, “Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1982.

⁷ De la Barrera, Luis *et al.*, *Responsabilidad de los servidores públicos en México*, México, UAM.

⁸ Poder Ejecutivo, *op. cit.*

En el nuevo proceso —por el cual el Poder Legislativo asume funciones jurisdiccionales—, la Cámara de Diputados realizaba la acusación ante la Cámara de Senadores, con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, y con la previa sustanciación del procedimiento y la audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, sería la responsable de imponer la sanción al acusado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes y la previa audiencia del acusado.

Otro de los cambios sustanciales de la reforma constitucional fue el establecimiento de dos vías de sanción para los servidores públicos: la administrativa y la penal. Las sanciones administrativas dispuestas en el texto constitucional consistían en la destitución del servidor público y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; las sanciones de naturaleza penal tendrían que imponerse de acuerdo con los procedimientos establecidos en la legislación de la materia.

El 5 de enero de 1983 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las modificaciones al Capítulo X del Código Penal Federal, que modificaban el catálogo de conductas relacionadas con actos de corrupción. Los nuevos tipos penales, de acuerdo con la crítica de algunos autores,⁹ no necesariamente tenían mejor técnica legislativa que los establecidos en la legislación previa.

Por su parte, las sanciones de índole administrativa establecidas en la Constitución se desarrollaron con mayor amplitud en la ley especial de la materia. Las modificaciones constitucionales incluían la obligación expresa para el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, de legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. A nivel federal, la nueva ley abrogaría la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conocida popularmente como “Ley contra el nepotismo”, se promulgó el 31 de diciembre de 1982. Entre las virtudes de aquella ley, se encuentra el desarrollo claro del proceso de juicio político, así como la introducción de la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial, misma que tendría que registrarse ante el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos. Dicho Registro era administrado por la Secretaría de la Contraloría General de la República.

En su conjunto, la reforma constitucional en materia de responsabilidades, la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las modificaciones al Código Penal, constituían un paquete de medidas encaminadas a establecer las bases normativas para combatir la corrupción entre los servidores públicos. No obstante, los resultados de dicha normatividad no fueron los esperados.

Existen pocos precedentes de juicios de responsabilidades fincados en contra de los servidores públicos, tanto en la vía administrativa como en la penal, fundados en dicha legislación. En los primeros años de vigencia de estas disposiciones normativas, el caso de sanción más famoso fue el del propio Arturo Durazo, a quien se

⁹ De la Barreda, Luis *et al.*, *op. cit.*

MARCELA TORRES PEIMBERT

decomisó la propiedad conocida como “El Partenón” en 1983, y se le fincaron responsabilidades por acopio de armas, fraude, evasión fiscal y contrabando.¹⁰

La corrupción en México fue en aumento durante los siguientes años, sin que la legislación promovida por Miguel de la Madrid surtiera efectos suficientes para contrarrestarla. Además, durante los años subsecuentes ningún Presidente de la República realizó serios esfuerzos en materia de combate a la corrupción, hasta que Vicente Fox promovió leyes encaminadas a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas como medidas para contrarrestar las causas de la corrupción. Sin embargo, los principios constitucionales que rigen las responsabilidades de los servidores públicos permanecieron intactos durante más de 34 años.

En perspectiva, hay diversas razones que pueden explicar por qué la reforma constitucional aprobada durante el sexenio de Miguel de la Madrid no tuvo resultados exitosos en el combate a la corrupción: la primera, que la Secretaría de la Contraloría General de la República no contaba con autonomía respecto del Poder que tendría que regular; la segunda, que no existía un catálogo específico de conductas que actualizaran el supuesto de la responsabilidad administrativa, y la tercera, que no hubo esfuerzos institucionales claros durante los dos sexenios subsecuentes para dar continuidad a la política de combate a la corrupción.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2015: EL NACIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La alternancia democrática en México introdujo nuevamente a la arena del debate público la necesidad de establecer soluciones concretas contra la corrupción. Sin embargo, el diagnóstico de los gobiernos de la alternancia era que los efectos de la corrupción se combatían con mayor efectividad fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Los indicadores de la medición de la corrupción de Transparencia Mexicana señalan que en 2005 existió una disminución sustancial en la percepción de la corrupción, para retomar después su crecimiento constante.

Después de 34 años de letargo constitucional en materia de combate a la corrupción, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, mejor conocida como Reforma Constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es necesario mencionar que la aprobación de dicha reforma tuvo lugar en un contexto que parecía particularmente adverso al combate contra la corrupción en México. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018¹¹ sólo se mencionaron tres

¹⁰ Madrigal, Alejandro, *op. cit.*

¹¹ Poder Ejecutivo, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

párrafos alusivos al combate a la corrupción, lo cual indicaba que esta materia no era prioridad para el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.

Aunado a lo anterior, en el trasfondo de la opinión pública estuvo presente todo el tiempo el que quizá es el mayor escándalo de corrupción en México desde el descubrimiento de la “Colina del Perro”: el de la llamada “Casa Blanca de las Lomas”. El 9 de noviembre de 2014, la periodista Carmen Aristegui publicó una investigación especial,¹² en la cual se daba a conocer la existencia de una mansión propiedad de Angélica Rivera de Peña, ubicada en Lomas de Chapultepec de la Ciudad de México y construida por Grupo Higa, una de las constructoras más beneficiadas por las licitaciones realizadas durante la primera mitad del sexenio de Enrique Peña Nieto, y durante toda su gestión como gobernador del Estado de México.

Ante el evidente conflicto de interés que existía para el Presidente de la República, mismo que fue desmentido en reiteradas ocasiones por la Oficina de la Presidencia, la percepción ciudadana de la corrupción incrementó considerablemente —inclusive para el más alto nivel del gobierno federal—. De acuerdo con un informe presentado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), más de la cuarta parte de la población (26.4%) percibió la corrupción como uno de los tres temas de mayor preocupación en México durante 2014.

La población urbana percibe más la corrupción (29%) como un tema preocupante, que la población rural (16.5%). Para los ciudadanos, la corrupción es más frecuente en la policía (89.7%), seguida de los partidos políticos (84.4%). Para el sector privado, 66.4% de la población percibe que la corrupción es una práctica frecuente en los sindicatos, mientras que el 63.5% percibe este tipo de prácticas entre los empresarios.

Entre la población que realizó trámites, solicitudes de servicio o que tuvieron algún otro contacto con servidores públicos en 2013, 47.6% cree o ha escuchado que existe corrupción en dichos trámites; mientras que 32% manifestó que algún conocido le refirió algún acto de corrupción en esos trámites. Finalmente, la prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal fue 12.1% de la población.

De acuerdo con datos de Latinobarómetro, desde el comienzo de su medición en 2002, la confianza en el gobierno alcanzó sus niveles más altos en 2006, cuando el 69% de los mexicanos tenía alguna o poca confianza en el gobierno. Los niveles más bajos han comenzado a presentarse a finales de 2015, ya que el 42% de los mexicanos afirma no tener ninguna confianza en el gobierno.

La confianza en los partidos políticos se ha visto afectada como consecuencia directa de las coyunturas electorales. Los años con valores más altos de confianza para los partidos políticos fueron 2000 y 2006, cuando entre 59 y 66% de los mexicanos afirmaban tener alguna o poca confianza en los partidos. Los niveles más bajos de confianza se ubican en 2003 y 2015, cuando entre 60 y 49% de los mexicanos afirmaron no tener ninguna confianza en los partidos políticos.

¹² Redacción de Aristegui Noticias, “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)”, *Aristegui Noticias*, Sec. Investigación Especial, 9 de noviembre de 2014. En: <http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>.

MARCELA TORRES PEIMBERT

En 2006, el 34% de los mexicanos se sentía “más bien satisfecho” con la democracia en México, constituyendo el valor más alto de confianza en la historia de nuestro país. En cambio, en 2015 el 37% de los mexicanos (3% más que en 2006), afirmó no estar nada satisfecho, el nivel más crítico desde que comenzó a hacerse la medición.

En 2000, el 73% de los mexicanos dijeron estar poco o algo interesados en la política; dicha cifra contrasta con el 33% de mexicanos que afirmaron no tener ningún interés en la política en 2009 y 2013. De acuerdo con datos del CESOP, desde 2012 ha crecido la desconfianza en el Presidente, al transitar de 55 a 65% en tan sólo dos años. Dicho crecimiento es constante en los gobernadores de los estados, cuyos niveles de desconfianza han incrementado del 57% al 63% en dos años. La información que proporcionan las cifras en cita, hacen necesario resaltar que a partir de 2013, año de cambio del partido político gobernante a nivel federal (del PAN al PRI), los índices de confianza en las instituciones —que se habían mantenido relativamente estables— han comenzado a mostrar una tendencia decreciente. En suma, la percepción ciudadana es que existe mucha corrupción en nuestro país, aunado a un deficiente nivel de confianza de las instituciones gubernamentales. Entre los 95 compromisos del Pacto por México, las principales fuerzas políticas de nuestro país acordaron impulsar la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, como respuesta al preocupante avance de este problema estructural en México. A continuación se analizarán los puntos principales de la reforma.

En primer lugar es necesario resaltar los aspectos mínimos del Sistema Nacional Anticorrupción: se trata de una 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.

Cuenta con un Comité Coordinador, integrado por representantes de diversas instituciones fiscalizadoras y encargadas de la rendición de cuentas, mismo que se encargará de las decisiones colegiadas más relevantes para la conducción del Sistema Nacional Anticorrupción. La inclusión ciudadana también es un matiz fundamental para la integración del nuevo Sistema, razón por la cual se establece la creación de un Comité de Participación Ciudadana, que tenga conocimiento y opinión en la toma de decisiones. Las principales atribuciones del Comité Coordinador son las siguientes:

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las

autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

En segundo lugar, la obligatoriedad de la presentación de las declaraciones patrimoniales y de intereses. En la reforma constitucional de 2015 se establece esta nueva obligación para los servidores públicos, como un logro de la sociedad civil organizada que comenzó a promover la presentación de dichas declaraciones por parte de los aspirantes a cargos de elección popular, con el objetivo de que la ciudadanía pudiera estar mejor enterada de los elementos que componían su patrimonio antes de entrar al cargo, y de conocer sus intereses y motivaciones para tales aspiraciones.

La mayor utilidad de esta información puesta a disposición de una autoridad vigilante, es la comparación entre el patrimonio inicial y el patrimonio final de un funcionario público, pero más importante aún, la congruencia entre los ingresos declarados y la suma de su masa patrimonial. Con esto se pretenden crear incentivos contrarios al enriquecimiento inexplicable de muchos servidores públicos.

En tercer lugar, la creación de la Fiscalía especializada en combate a la corrupción; la reforma constitucional prevé la creación de una Fiscalía —dependiente de la Fiscalía General de la República— especializada en materia anticorrupción, capaz de instrumentar las sanciones penales pertinentes para los servidores públicos cuya culpabilidad se demuestre. La principal finalidad de la creación de esta Fiscalía es el establecimiento de una institución sólida, capaz de garantizar una adecuada investigación y sanción de los delitos cometidos por servidores públicos en funciones, en el nuevo paradigma de la justicia penal en México.

Por último, la modificación de las funciones y atribuciones del nuevo Tribunal de Justicia Administrativa; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era la instancia encargada de la resolución de diversos litigios en materia fiscal y administrativa. No obstante, sus funciones y atribuciones estarían completamente rebasadas para asumir la naturaleza de un Tribunal encargado de fincar responsabilidades administrativas relacionadas con la corrupción. Por esta razón, en la Constitución se estableció la creación de un nuevo tribunal, que asumiera estrictamente las labores de la impartición de justicia en materia administrativa, y que establece la necesidad de la creación de un tribunal local para cada estado.

Es preciso mencionar que con motivo de esta reforma constitucional, durante la discusión de la legislación secundaria ocurrieron diversas experiencias que permitieron enriquecer sustancialmente las normas propuestas con la participación de la ciudadanía. Haciendo uso de la facultad que les confirió la introducción de la Iniciativa Ciudadana en la reforma político-electoral de 2014, un grupo de representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil promovió la “Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas”, con la cual se introdujo a la discusión de una de las leyes torales para la implementación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

MARCELA TORRES PEIMBERT

La participación directa de la sociedad civil organizada fue un gran movimiento que refrescó los canales de discusión tradicional establecidos en el Poder Legislativo, y que demostró que la ciudadanía es capaz de participar directamente en la integración de las leyes que rigen su vida cotidiana, aportando puntos de vista que la internalización de la vida político-partidista no permiten rescatar con la precisión que podría pretenderse.

Las expectativas ciudadanas con respecto al Sistema Nacional Anticorrupción son muy altas; de acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), el 94% de la población considera que en nuestro país existe corrupción y el 89% dice que también existe impunidad, mientras que la justicia sólo existe para el 37%; una gran mayoría opina que existe mucha corrupción (85%), mucha impunidad (74%) y poco o nada de justicia (70%). El 57% de las personas creen que la corrupción ha aumentado en los últimos 12 meses, y el gobierno ha tenido poco o nada de éxito en materia de combate a la corrupción (61%). Ante este problema, el 89% cree que es urgente que el gobierno y la sociedad se dediquen a combatir la corrupción.

El 45% conoce o ha oído hablar del Sistema Nacional Anticorrupción y el 72% aprueba esta creación ya que lo considera necesario (83%). Poco más de la mitad (51%), considera que sí disminuirá la corrupción con este nuevo sistema. Se considera que el Sistema Nacional Anticorrupción beneficia al país y a la población en general (74% en ambos casos).

IV. PROSPECTIVA DE LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La reforma constitucional que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción tiene algunas aristas que es necesario fortalecer para garantizar el pleno desarrollo de un sistema capaz de crear incentivos contrarios a los actos de corrupción en México. A continuación se desarrollarán los cinco aspectos pendientes del fortalecimiento del combate a la corrupción en México desde la Constitución.

El primer aspecto es la creación de un nuevo órgano de control para el Poder Legislativo, pues la reforma constitucional de 2015 conservó parcialmente el paradigma de que la corrupción es un problema más preocupante dentro del Poder Ejecutivo que en los otros poderes de la Unión. De esta forma, el Poder Legislativo, el encargado de la fiscalización de la cuenta pública y la rendición de cuentas, cuenta con mecanismos de auto-regulación cada vez más frágiles.

El combate a la corrupción en México debe plantear la determinación de que todos los entes públicos vigilados sean sancionados con equidad de rigor. Esto nos lleva a afirmar que los mecanismos anticorrupción para el Poder Judicial tampoco han sido suficientemente discutidos; para este caso concreto es necesario plantear la necesidad de que el órgano de control para la sanción de la corrupción sea completamente autónomo.

El segundo aspecto es la distinción clara entre la ponderación del derecho a la privacidad de los servidores públicos y la rendición de cuentas y el acceso a la información por parte de la ciudadanía. La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 2015 establece, desde la Constitución, la obligación de los servidores públicos de presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses.

No obstante, durante la discusión de la legislación secundaria en la materia, se planteó la posibilidad de establecer el principio de máxima publicidad para dichas declaraciones, con el objetivo de que la ciudadanía pueda conocer su contenido y con ello se puedan hacer nuevas contribuciones al debate público. Sigue siendo un penoso señalamiento para el gobierno, el hecho de que el hallazgo de uno de los mayores escándalos de corrupción en México —el de la Casa Blanca de las Lomas— lo haya hecho un grupo de periodistas, y no instituciones establecidas para ese fin específico.

El tercer aspecto es el fortalecimiento institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Varias de las funciones de fiscalización e investigación de corrupción —establecidas en la reforma constitucional de 2015— recayeron directamente en este órgano dependiente de la Cámara de Diputados, sin que en el tránsito se hayan fortalecido algunas de sus atribuciones técnicas necesarias para garantizar la eficiencia.

Para el caso de la Auditoría Superior de la Federación puede ocurrir en el mediano plazo algo parecido a lo que ocurrió con el Instituto Nacional Electoral en la reforma político-electoral de 2014, y para esto es necesario hacer una precisión: en México los legisladores y servidores públicos muchas veces recurren a la creación de *súper instituciones*, organismos que concentran una amplia variedad de funciones y atribuciones, motivados por su alto nivel de legitimidad más que por razones técnicamente válidas.

Generalmente, cuando se dota a estas instituciones con tantas facultades y atribuciones, no se adaptan sus funciones en el plano constitucional, de manera que su trabajo sea realmente trascendente y no meramente coyuntural. El caso del Instituto Nacional Electoral en la reforma político-electoral de 2014 reflejó que la concentración de tantas funciones en un solo organismo puede dar lugar a saturación de trabajo, e incluso ineficiencias que pueden atentar directamente en contra de su propia legitimidad, razón por la cual debe darse mayor amplitud a sus capacidades técnicas desde la Constitución. No debería esperarse al surgimiento de dichos errores dentro de la Auditoría Superior de la Federación para fortalecer debidamente sus capacidades.

El cuarto aspecto es el establecimiento de mecanismos que permitan blindar el proceso de selección de los funcionarios en materia anticorrupción para los órganos locales. Retomando el ejemplo de la reforma político-electoral de 2014, uno de sus aspectos más débiles es el de la instrumentación para el caso de los organismos locales. En materia anticorrupción es posible prever que los nombramientos de los organismos locales encargados de la vigilancia de los servidores públicos a nivel local, pueda estar a merced de las tentaciones autoritarias de algunos gobernadores.

MARCELA TORRES PEIMBERT

Es ampliamente conocido el hecho de que la fragmentación del sistema político mexicano antes de la transición democrática de 2000, fortaleció informalmente las atribuciones y capacidades políticas de los gobernadores de los estados, y que esta condición no pudo ser revertida exitosamente por los gobiernos de la alternancia, lo que nos deja en la actualidad la existencia de gobernadores que concentran en sus manos atribuciones que les permiten gobernar de un modo semi-autoritario.

De esta forma, aunque el combate a la corrupción instrumentado desde la Federación sea exitoso, mientras los órganos locales no sean lo suficientemente sólidos frente a la intervención de los gobernadores de los estados, la percepción ciudadana de la corrupción no disminuirá, pues es en los ámbitos más directos de trato entre la sociedad y el gobierno donde se distingue con mayor claridad el avance o el fracaso de estas medidas.

Deben establecerse en la Constitución medidas adecuadas para evitar que el control político de los gobernadores de los estados pueda ser suficiente para establecer fiscales a modo, con legislación secundaria local que sea inclusive anticonstitucional, y que les permita gozar de impunidad cuando dejen el cargo. La prueba de confianza del nuevo sistema frente a la ciudadanía, atravesará necesariamente por la procuración de la inexistencia de casos de impunidad.

Por último, es necesario plantear la construcción de una Fiscalía completamente autónoma especializada en el combate a la corrupción en México. En el tenor del abandono de la citada práctica de crear instituciones que concentren una gran cantidad de funciones y atribuciones, es preciso establecer el principio de especialidad para la Fiscalía especializada en combate a la corrupción.

Esta Fiscalía debería ser completamente autónoma de la Fiscalía General de la República, con el objetivo de que sus atribuciones no se vean intervenidas en algún momento por las decisiones y motivaciones del Fiscal General. Un Sistema Nacional Anticorrupción sólido tendría que contar con instituciones de nuevo cuño para desempeñar sus tareas y evitar que la permeabilidad de las malas prácticas las alcance desde el primer momento de su entrada en funciones.

