



## ¿Qué le falta a México para que se erradique la corrupción?

No. 74 Mayo 2014

### ICC México PAUTA

Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, A.C.

### Consejo Editorial

#### Presidente ICC México

Lic. María Fernanda Garza Merodio

#### Vicepresidentes ICC México

Dr. Claus von Wobeser

Lic. Rodrigo Quintana Kawage

Dr. Pedro Aspe Armella

#### Tesorero ICC México

Lic. José Manuel Suárez Carrillo

#### Directora General ICC México

Lic. Yesica González Pérez

#### Directora de Comisiones y Grupos de Trabajo

Lic. Laura Altamirano López

(Editor responsable de Pauta)

#### Gerente de Comisiones y Grupos de Trabajo

María Fernanda David González

#### Coordinación de Medios y Comunicación

Lic. Alexandra Ellis Icaza

#### Creación en formato Electrónico

Lic. Rafael Ríos Kunkel

Pauta Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio.- Es una publicación de análisis educativo, social, comercial, financiero, económico e internacional, exclusivo para socios del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio. Las ideas expuestas por nuestros colaboradores no corresponden necesariamente al pensamiento de ICC México. Su distribución es exclusivamente para socios activos de ICC México.

Copyright 2001 Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio. Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este documento puede ser reproducida o traducida en ninguna forma o por cualquier medio -gráfico, electrónico o mecánico, incluidas las fotocopias, grabaciones en disco o cinta, u otro sistema de reproducción sin el permiso escrito de ICC México.

Título de la publicación: «**ICC México PAUTA** Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio A.C.»  
Editor Responsable: Lic. Rosa Laura Altamirano López  
Número de certificado de reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor Abril 2003: 04-2003-040217502100-106  
Número de Certificado de Licitud de Título: 11518  
Número de Certificado de Licitud de Contenido: 8105  
Domicilio de la publicación y del distribuidor: Indiana 260 Piso 5 Oficina 508 Colonia Ciudad de los Deportes, C.P. 03810, México D.F.  
Teléfonos: (52) 5687 2203, 5687 2207, 5687 2321 5687 2507, 5687 2601. Fax: (52) 5687 2628  
Renovación de Reserva de Derechos al uso exclusivo Número 04 - 2009 - 071614425400 - 203 Título. ICC MEXICO PAUTA BOLETIN INFORMATIVO DEL CAPITULO MEXICANO DE LA CAMARA INTERNACIONAL DE COMERCIO A.C.  
Género: Difusiones Periódicas  
Especie: Difusión vía red de computo  
web: [www.iccmex.org.mx](http://www.iccmex.org.mx)  
e-mail: [ygonzalez@iccmex.org.mx](mailto:ygonzalez@iccmex.org.mx); [laltamirano@iccmex.org.mx](mailto:laltamirano@iccmex.org.mx)

|  |   |   |
|--|---|---|
| 5  | Acabar con la Indiferencia  | > |
| Carlos Vital Román                       |   |   |
| 10                                       | Compromiso Empresarial Contra la Corrupción: El Reto de ICC México  | > |
| Roberto Hernández García                 |   |   |
| 13                                       | Corrupción a la mexicana: ¿Qué necesitamos para erradicarla?  | > |
| Marco López-Silva                        |   |   |
| 17                                       | Posicionamiento de ICC México sobre el Sistema Nacional Anticorrupción  | > |
| Comisión de Anticorrupción de ICC México |   |   |
| 19                                       | ¿Qué es el Sistema Nacional Anticorrupción?: Resumen de las Reformas Constitucionales aprobadas por el Senado de la República el 21 de abril del 2015 | > |
| Roberto Hernández García                 |   |   |
| 26                                       | ¿Qué le falta a México para que se erradique la Corrupción?   | > |
| Diego Sierra                             |   |   |
| 31                                       | Reflexiones urgentes sobre la corrupción en México  | > |
| Enrique Hernández Villegas               |   |   |
| 34                                       | Tres puntos de partida para reducir la corrupción en las contrataciones públicas  | > |
| Rogelio Aldaz Romero                     |   |   |
| 39                                       | Un modus vivendi ético para erradicar la corrupción en México   | > |
| José Elías Barrón                        |   |   |

El tema de la corrupción en México ha sido sin duda alguna, un tema preocupante para el país desde hace varios años, ya que dicho problema no solamente afecta las inversiones en el mercado mexicano, sino que impide el sano desarrollo social de México.

Siendo la International Chamber of Commerce México (ICC México), una Organización empresarial internacional con profunda vocación en pro del desarrollo económico de México, desde hace casi una década, nos hemos dado a la tarea de promover reglas claras y precisas para combatir la corrupción y hacer prevalecer la integridad en nuestro país a través de lo que nació siendo el Comité Anticorrupción dependiente de la Comisión de Comercio Internacional y que en el 2014 se convirtió en la Comisión Anticorrupción, con todo el respaldo y fuerza de ICC México.

En este contexto, en abril del 2015, el Congreso de la Unión aprobó el denominado “Sistema Nacional Anticorrupción”, mismo que a la fecha de publicación de esta edición, se encuentra en espera de aprobación de las entidades federativas para poder ser implementado oficialmente en nuestro país.

Debido a que dicho Sistema de Anticorrupción es un pilar para la eficacia de las recientes reformas estructurales, y de suma trascendencia para el país, consideramos que el tema del combate a la corrupción debe de ser revisado por todos los actores de la vida económica nacional: servidores públicos, personas morales y personas físicas, pues todos tenemos una gran responsabilidad en el crecimiento de la integridad y transparencia.

De ello que Pauta 74, contiene una serie importante de contribuciones de análisis en torno al tema, un breve análisis del Sistema Nacional Anticorrupción, así como su impacto en el sector empresarial.

Sabemos que grandes problemas requieren grandes esfuerzos. Es por eso que en ICC México, el combate a la corrupción es una prioridad, y esta publicación es el reflejo de nuestro esfuerzo por lograr un mejor país para todos los mexicanos.

Saludos Cordiales,



María Fernanda Garza Merodio  
Presidente

Carlos Vital Román

Director Jurídico de PricewaterhouseCoopers, S.C.

La primera guerra mundial llegó a su fin mediante el Tratado de Versalles en 1919. En virtud de dicho acuerdo, Alemania, el principal país derrotado, se obligaba a pagar a los países vencedores exorbitantes indemnizaciones económicas, además de que la obligaban a desarmarse y a realizar importantes concesiones territoriales a favor de los países victoriosos.

Como es de suponerse, el ánimo de los alemanes se encontraba por los suelos. No solamente habían perdido la guerra, sino además estaban condenados a un nulo crecimiento, por los pagos tan gravosos que el país tenía que erogar. No había empleo, el país estaba señalado por todo el mundo como un perdedor y las cosas no se veían mejorar en el corto plazo.

A los alemanes no le importaba ya lo que pasara con sus vidas, ni con su país o incluso con sus familias. No obstante lo anterior, uno de los partidos de Alemania solía reunirse en una vieja taberna para tratar de ganarse simpatizantes y, para atraerlos, solía regalarles cervezas a cambio de unos minutos de su atención. En alguna ocasión, dicho partido invitó a un personaje muy peculiar, su nombre era Adolfo Hitler.

Hitler comenzó a escuchar a uno por uno de los oradores y observó cómo eran sistemáticamente ignorados por la concurrencia. Cada uno de los parroquianos se dedicaba únicamente a beber sus cervezas y a lamentar sus suertes. De pronto, sin que estuviera programado, Hitler pidió que le permitieran el uso de la palabra. Cabe mencionar que Hitler no era, para esos momentos, ni siquiera parte del partido, pero, cuenta la historia, que en ese momento vio claramente el destino de su vida.

Hitler se paró firmemente en el pódium y comenzó un discurso que poco a poco despertó el interés de los asistentes, hasta llevarlos finalmente al clímax total. Para levantar la atención entre los oyentes, Hitler comenzó diciendo que el problema de Alemania no era que hubiera perdido la guerra. Que el problema de Alemania no eran los pagos que tenía que efectuar a los países vencedores. Que el problema no era la pérdida de sus territorios, de su identidad, de sus principios. Que el problema no era tampoco la corrupción, ni el conformismo con el que los gobernantes alemanes habían tomado la sentencia. Para estos momentos Hitler ya tenía toda la atención de los concurrentes y siguió su discurso.

¡Queridos compatriotas!, les dijo. El problema de nuestro país no es la falta de empleo, el bloqueo económico o el repudio de parte de los países desarrollados del mundo. La atención del público seguía en aumento. ¿Qué era lo que iba a decir Hitler, que fuera el verdadero problema de Alemania? Y Hitler prosiguió. El problema de Alemania no es la carencia de trabajos, no es que la mayor parte del país esté devastado. El problema de Alemania no son sus enemigos, que los tiene a parvadas. El problema de nuestro país no es la falta de oportunidades, de desarrollo, de ambiciones. El problema de Alemania es una sola cosa. Para ese momento Hitler tenía ya a toda la asistencia cautivada, intrigada y emocionada a la vez. Para cerrar con broche de oro, Hitler pronunció unas sencillas palabras: “El problema de Alemania es la INDIFERENCIA

de los alemanes”. El problema es que a nadie le importa que el país esté sumido en esta miseria, en esta desgracia, en esta corrupción. El problema es que nadie hace nada para remediar la situación.

Después de pronunciar su discurso. El público lo ovacionó y estalló en aplausos para el orador improvisado. A partir de ese momento Adolfo Hitler formó parte del partido y poco después se convirtió en su líder.

En menos de cinco años Hitler transformó Alemania y la colocó de nuevo como una potencia mundial. El resto de la historia todo mundo la sabe.

Una vez le pregunté a un gran historiador cómo le había hecho Hitler para levantar prácticamente de las cenizas a una Alemania derrotada y sumida en la ignominia. La respuesta de ese experto fue muy sencilla. HITLER ERA HONESTO. Nunca le robo nada a su propio pueblo. Pudo haber sido un psicópata, un asesino, un enfermo mental, un acomplejado, un ególatra, pero era honesto, valiente y tenía una voluntad inquebrantable, y eso era lo que se necesitaba para sacar a Alemania (y yo creo a cualquier país) adelante. Hitler les prometió a todos los alemanes que iban a tener nuevamente un empleo, una casa y hasta un automóvil propio y lo cumplió, este último, el famoso Volkswagen, que literalmente significa el auto del pueblo. Todas las promesas que les hizo a los alemanes las cumplió, bueno, excepto la de que iban a ser los amos del mundo, pero le faltó poco para conseguirlo.

Quise citar esta anécdota de Hitler, porque creo firmemente que el problema de la corrupción en México no es la corrupción en sí, sino que a nadie le importe combatirla, ya no digamos, erradicarla. O por lo menos a nadie que tenga la obligación directa de hacerlo. Un gran pensador, Edmund Burke, dijo alguna vez que “lo único que necesita el mal para triunfar, es que los hombres buenos no hagan nada para evitarlo” y tenía mucha razón.

Lo que le hace falta a México para que se erradique la corrupción, es primero erradicar la indiferencia.

El problema de nuestro país no es que nuestro actual Presidente haya llegado a la presidencia mediante el uso exagerado y nauseabundo de spots televisivos, sino que todavía haya gente que siga admirándolo y creyendo sus promesas y mentiras. El problema de México no es que tengamos autoridades corruptas, sino que las sigamos manteniendo a través de nuestros votos y en relación con esto último, el problema no es que haya gente que siga votando por los mismos, sino que haya millones que se sigan absteniendo de votar.

El problema de México no es la falta de leyes, tenemos demasiadas, sino la falta de aplicación correcta de las mismas. La impunidad permea a todos los niveles de poder de nuestro país. Cómo es posible que personas como Tonathiu Gutiérrez, que tenía un harem de asistentes a quienes usaba como prostitutas, ni siquiera haya sido investigado por la procuraduría y que una persona que robe comida para sobrevivir sea encarcelada de inmediato. Cómo es posible que gente como la Tuta, cuyo paradero es bien conocido por

las autoridades, esté libre y que un médico como José Manuel Mireles o como Hipólito Mora, cuyo delito fue defenderse en contra de un narco implacable, estén tras las rejas.

Cómo es posible que gente como Raúl Salinas de Gortari o Florence Cassez hayan sido absueltos y gente que no ha cometido delito alguno esté presa, sólo porque se llama igual que algún delincuente.

¿Cómo es posible que nadie haga nada para combatir la corrupción? ¿Cómo es posible que siga habiendo jueces vendidos al mejor postor? o policías, militares y procuradores, que defiendan más a los criminales que a los propios ciudadanos. ¿Cómo es posible que las comisiones de derechos humanos protejan a vándalos, en lugar de a los ciudadanos que se ganan honradamente el pan todos los días?

Empero, repito, el problema no es la bola de escorias que tenemos en nuestro país en puestos importantes del gobierno, sino que seguimos permitiendo que se multipliquen y se mantengan en el poder con nuestro silencio y, peor aún, con nuestros votos.

En la fecha en la que redacto este artículo, el presidente Peña Nieto se encuentra de visita en Washington, D.C. en una visita oficial, y para estas mismas fechas, en los medios locales de Estados Unidos hay una noticia que me llamó poderosamente la atención, es la sentencia de dos años de prisión que un juez impuso contra el ex gobernador de Virginia, por haber aceptado indebidamente regalos, viajes y préstamos a cambio de favores políticos que entregó a un rico empresario.

Robert F. McDonell en un tiempo tuvo todas las estrellas a su favor. Hizo una carrera política exitosa como procurador de justicia de Virginia y también como representante popular. Una vez que fue electo como gobernador de su estado, comenzó a considerársele como un posible candidato presidencial del Partido Republicano para las elecciones del año 2016, sin embargo, el directivo de una empresa dedicada a vender suplementos alimenticios, John R. Williams, utilizó a McDonell y a su esposa Maureen para que promovieran sus productos y a cambio les regaló relojes, ropa cara, estancias en su casa de campo, viajes en su jet privado, les propuso que compraran acciones de su empresa, Star Scientific y les ofreció préstamos de dinero.

Tanto el gobernador como la primera dama de Virginia sucumbieron ante la seducción. Se calcula que recibieron beneficios hasta por un monto de 165 mil dólares, es decir, cerca de 2 millones y medio de pesos.

Las pruebas de esta relación ilícita entre la autoridad y el empresario se exhibieron ante un jurado federal y McDonell, así como su mujer, fueron hallados culpables. La sentencia la impuso un juez federal. Además de los dos años de prisión se sumaron otros dos de libertad condicional. En su sentencia, el juez repudió al político republicano de haber violado la confianza pública y por haber ensuciado el cargo más alto del estado de Virginia. El juzgador aseguró que con su decisión buscaba restaurar y mantener la integridad del

poder público y también “confirmar el compromiso de perseguir a todos aquellos funcionarios que cometan crímenes.”

La pena de prisión no fue mayor porque el monto económico del acto ilegal es bajo y porque el exgobernador no obstruyó la acción de la justicia mientras se le sometió al proceso criminal.

Al salir del juzgado McDonnell pidió disculpas, afirmó que con su comportamiento se hirió a sí mismo, a su familia y a la gente de Virginia. Se dijo muy arrepentido.

Las fotografías de los diarios estadounidenses dieron cuenta de la dramática situación de este político americano caído en desgracia. A unas cuantas páginas, esos mismos medios consignaron la visita del Presidente de México, la situación no podía ser más contradictoria. Enrique Peña Nieto se encontraba todavía en el ojo del huracán por el escándalo de la casa blanca de su esposa Angélica Rivera. Un inmueble que vale millones de dólares y que compite con las mansiones de las personas más ricas del mundo. Dicho inmueble le pertenece a una empresa propiedad de un empresario mexicano que multiplicó su fortuna gracias a los contratos millonarios que obtuvo cuando Peña Nieto era gobernador del Estado de México y ahora como presidente de la república. Sobre este último asunto, ni siquiera se abrió una investigación y se dio un rápido carpetazo al asunto. ¡Que frustración! ¡Que coraje que en México la impartición de justicia sea tan diferente a la de nuestros vecinos del norte! ¡Qué envidia de los jueces norteamericanos! Cuántos casos de enriquecimiento ilícito hemos visto desfilan en nuestro país y a los responsables no los tocan ni con el pétalo de una Averiguación Previa. ¡Que rabia, que impotencia y que tristeza!

¿Cómo es posible que en dos países que se encuentran unidos por una larga frontera, la justicia pueda ser tan disímbola?

En este orden de ideas, reitero que lo único que le falta a México para erradicar la corrupción, es aplicar la ley y que las personas que las aplican, sean íntegras, insobornables, valientes y preparados. No nos hace falta cambiar las leyes, sino cambiar a las personas encargadas de la procuración de justicia. Nos hace falta levantar la voz, erradicar la impunidad y desaparecer nuestra indiferencia.

Al quedarnos callados, voltear la vista o agachar la cabeza, no solamente estamos solapando a los delincuentes, sino que también nos estamos volviendo cómplices de ellos. Si no hacemos nada por impedir que estas cosas sigan sucediendo, nos estamos coludiendo con los delincuentes. Basta ya de miedos, de conformismos, de pasividades. ¡Es momento de actuar! Empecemos por observar una vida recta nosotros mismos, por alentar a nuestro primer círculo de familiares y amistades a que hagan lo mismo y después señalemos y repudiamos las conductas corruptas. Gritemos, si es necesario, para que todos nos oigan. Dejemos de votar por funcionarios corruptos. Ejercemos nuestro derecho de libertad de expresión en contra de todas esas bazofias. Dejemos de ser manipulados por el fútbol, las telenovelas, los reality shows, los

noticiarios vendidos al poder, la religión. Abramos los ojos, pensemos con nuestra propia cabeza, leamos, dudemos, opinemos y actuemos. Procesemos y encarcelemos con sentencias muy severas a todos los funcionarios y jueces corruptos. Pongámoslos como ejemplo, para que a nadie se le ocurra emular su comportamiento. Sólo así se erradicará la corrupción que tanto lastima a nuestro pueblo. Que tanto nos lastima a nosotros mismos.

Para terminar, citaré las sabias palabras de un personaje universal, Leonardo Da Vinci: **“Quien no castiga el mal, ordena que se haga”**.

Roberto Hernández García

Socio Director de Corporación Mexicana de Asesores en Derecho, S.C.  
Presidente de la Comisión de Anticorrupción ICC México

## 1. La Comisión Anticorrupción de ICC México: un poco de historia

Desde el año del 2006, en que se creó el Comité de Anticorrupción dependiente de la Comisión de Comercio Internacional de ICC MÉXICO, el trabajo de este grupo ha sido incesante con empresas, autoridades, organizaciones internacionales y otros actores relevantes nacionales e internacionales para promover la clara convicción de nuestra organización. De la misma forma, hemos hecho un esfuerzo incansable que permita entender que este grave mal debe de combatirse desde el flanco empresarial y no solamente culparse al sector público /gobierno de su existencia.

Uno de los grandes logros de ICC México, fue el crear la “cláusula anticorrupción” (base de la actual cláusula anticorrupción de ICC mundial) y el “Manual Anticorrupción”, lo que posicionó a ICC MÉXICO a nivel nacional e internacional como una organización innovadora y preocupada por soluciones proactivas y efectivas en el tema.

En 2014, dada la gravedad del problema en México, el Consejo Directivo de ICC México decidió que el Comité se convirtiera en Comisión, con sus propias responsabilidades y organización, para enfrentar este grave tema que ocupa una preocupación generalizada en nuestro país.

## 2. La corrupción en México y el rol de ICC México

Nadie puede negar que México está impregnado de corrupción. Muchas de sus instituciones están afectadas por este mal desde hace muchos años y en fechas recientes, se ha revelado como un cáncer que parece no tener medicina que lo detenga.

En este contexto, ICC México más que nunca tiene como objetivo el que las empresas asuman activamente su compromiso contra la corrupción, entendiendo está en el más amplio sentido: cohecho, soborno, tráfico de influencias, etc. a través de las herramientas que ICC a nivel mundial ofrece, tales como son, entre otros:

- El libro “Fighting Corruption”.
- La Cláusula Anticorrupción.
- Los lineamientos de regalos y hospitalidad.
- RESIST, como método de entrenamiento de medidas anticorrupción.

En muchas ocasiones todas estas herramientas parecen lejanas a la realidad mexicana, pero ciertamente no lo son, pues si un sistema de anticorrupción /compliance empresarial no es aspiracional, definitivamente

carece de un verdadero sentido de evolución.

### 3. **El entorno mexicano, ¿permite las aspiraciones de ICC México en materia anticorrupción?**

Es común que las personas se pregunten a si mismas, y pregunten a otras si el problema de la corrupción se puede acabar, o por lo menos mitigar en un ambiente complejo y adverso como el de México. La respuesta objetiva y sincera a este tipo de preguntas siempre es clara pero difícil de cumplir: “Depende de cada uno”.

Y con ello nos referimos al hecho de que, que implementar un código de conducta y cumplirlo requiere de un alto nivel de voluntad y compromiso, pero sobre todo de convicción, es decir, no basta con decir que una empresa o persona es ética y no acepta conductas tachables, sino que tiene que cumplirlo diariamente no obstante las vicisitudes del camino, cueste lo que le cueste, para que esa convicción realmente ayude a nuestro país.

Ejemplo de acciones que no pueden surtir efectos son todas aquellas que emprende una empresa para que todos sepan que es honesta, que tiene un sistema de cumplimiento y que no acepta dar o recibir dádivas, pero que en la vida real, realiza sus negocios en forma turbia y sin escrúpulos, ante una actitud de renuncia al camino fácil.

Es decir, las aspiraciones de ICC México son factibles en tanto los empresarios y las empresas demuestren con hechos que desean un México mejor.

### 4. **Algunos aspectos que ayudan al combate a la corrupción en México**

En ICC MÉXICO hemos discutido mucho que el ejemplo del combate a la corrupción empieza con el ejemplo personal, por lo cual haremos algunos comentarios primeramente en este ámbito para concluir algunas notas en la esfera empresarial.

En el ámbito personal, hemos discutido que poner el ejemplo en la vida cotidiana, y no distinguir lo “público” de lo “privado” para cumplir las leyes y fomentar la integridad es fundamental. Ello nos permitirá actuar con convicción en todos los ámbitos de nuestra vida.

En la parte profesional, nuestros miembros han señalado que no debemos usar nuestras prácticas profesionales como medios para “solapar” o “tapar” conductas inapropiadas propias o de nuestros clientes.

Finalmente en la parte empresarial, todos debemos de aceptar una “tolerancia cero” como medio para que no haya “fugas” en el sistema y el circuito se cierre. Es decir, que todos en la empresa no solamente sepan que esa es la política de la empresa, sino que el ser integro, es un tema de gran orgullo aún en un ambiente adverso y complejo.

## 5. Conclusiones

ICC México es un excelente foro no solamente para actualizarse en la materia, sino también para poder tener acceso a una serie importante de herramientas en contra de este mal, principalmente para aquellas que requieren los elementos básicos de un sistema de compliance. Adicionalmente, en nuestro foro se discuten no solamente temas empresariales, sino personales y profesionales que definitivamente permiten ver el problema y sus soluciones en forma holística.

Lamentablemente el grave asunto de la corrupción rebasa los esfuerzos humanos y debemos de seguir adelante con todo el ahinco y voluntad para evitar que la corrupción corroa más personas y e instituciones y las personas (pocas aunque sea) se sumen a una voluntad firme.

El reto no es menor, sino complejo y despiadado en un ambiente adverso. Es por ello que ICC MÉXICO y su Comisión Anticorrupción llevarán a cabo todas las acciones para procurar ser elementos fundamentales de un México mejor.

Marco López-Silva  
Socio Fundador de Fundación IDEA

No creo exagerar al decir que los recientes escándalos del sector público mexicano nos han dejado boquiabiertos. ¿No habíamos ya avanzado mucho, en los últimos tres sexenios? Resulta que no: el Índice de Percepción de Corrupción, de Transparencia Internacional, ubica a México en el lugar 103 de 175, con un puntaje de 35/100 (donde 0 es “muy corrupto” y 100 es “totalmente limpio”). El Banco Mundial, por otra parte, nos ubicó en 2013 en el percentil 39 del Índice de Control de Corrupción, lo que implica que el 61% de los países del mundo tienen mejores niveles de control que nosotros. El periodo en que obtuvimos mejor calificación en dicho índice fue el comprendido entre 2000 y 2003, en que obtuvimos entre 51.2 y 53.2; desde 2009 nuestra calificación ha venido en caída. El periódico Reforma informó la semana pasada que, de acuerdo con sus encuestas, el 60 por ciento de los mexicanos piensa que en los dos últimos años la corrupción ha empeorado. Es otras palabras: nunca hemos avanzado más allá de la media tabla, y además estamos desmejorando.

La situación imprime costos enormes para el país, su productividad, y el nivel de bienestar de nuestra gente. Escribo este artículo desde Colombia; caminando por las calles de Medellín y Bogotá, resulta imposible no notar que la infraestructura urbana de que gozan los “paisas” y los “rolos” – las banquetas con guías para personas con discapacidad visual, las calles, el mobiliario urbano – es superior al de la Ciudad de México, Monterrey o Guadalajara. Incluso algunos barrios pobres y emblemáticos (pienso en la comuna tres de Medellín) gozan de proyectos bien pensados, como bibliotecas, teleféricos públicos, parques o incluso escaleras eléctricas. Esta información es anecdótica y no estadísticamente representativa, pero de cualquier forma, invita la pregunta: ¿cómo es posible que una buena parte de los colombianos tengan mejores condiciones urbanas que muchos mexicanos, si la riqueza que generan anualmente los primeros es de unos 12,424 dólares per cápita y el de los mexicanos de 16,463 – es decir, un 25% menor, incluso ajustando por poder de compra? Bueno, yo me pregunto: ¿qué tanto tendrá que ver que, todos los años, la Auditoría Superior de la Federación encuentra desvíos multimillonarios de recursos en las cuentas públicas de los tres ámbitos de gobierno? Recordemos un solo dato: hace unos días, la ASF anunció que había levantado observaciones por más de 50 mil millones de pesos en la Cuenta Pública Federal 2013. Los recursos que tanto trabajo nos cuesta generar a los mexicanos, son desperdiciados por una minoría de políticos rapaces y empresarios de baja moralidad.

¿Y por qué estamos como estamos? La discusión pública de los casos recientes ha resultado en una interesante riqueza de candidatos: desde la debilidad de las instituciones en general, pasando por la “cultura” del país, hasta un mal diseño de nuestras reglas electorales (ver, al respecto, la espléndida exposición de Luis Carlos Ugalde en su reciente artículo en Nexos). Todas pueden explicar parte del problema: hace tiempo se sabe que los países con instituciones más débiles y menor imperio de la ley, tienden a ser más corruptos; si un joven crece viendo a sus padres, amigos y familiares pagar “mordidas” cada vez que cometen una falta de tránsito, es razonable pensar que internalizará la corrupción como una posible vía de

solución a sus problemas; si los políticos tienen que competir en un escenario de elecciones carísimas y mal auditadas, tendrán incentivos para obtener recursos económicos de partes interesadas, y pagarles con contratos públicos una vez en el cargo. La discusión también ha dejado ver importantes diferencias en el diagnóstico que hacemos los mexicanos: muchos opinadores se lanzaron a crucificar al Presidente Peña cuando éste pareció argumentar que la corrupción no era un tema de instituciones, sino de cultura – los mismos críticos que señalan la importancia del contexto social en la formación de factores de riesgo para la violencia y la delincuencia. En mi medio social, la cosa se repite: a media discusión sobre el tema, un familiar adelantó un argumento que me dejó frío: “*si corrupción hay en todos lados, ¿o a poco Bill Clinton no se benefició de sus cargos?*” La respuesta, por supuesto, fue un claro y rotundo “no”: Clinton fue objeto de serias investigaciones sobre su honestidad como Gobernador de Arkansas (en particular en lo relativo a algunos negocios inmobiliarios); si se ha enriquecido, ha sido después de salir del cargo, como conferencista. Lo que me dejó frío, por supuesto, fue la evidente percepción de que lo que pasa en nuestro país es normal. Porque los datos duros dicen que no lo es: no todas las sociedades – incluso en los países emergente – tiene que sufrir lo que sufrimos los mexicanos.

El problema es, pues, complejo. Sin embargo, eso no significa que no haya maneras de analizarlo y definir soluciones. Cuando necesitan entender un problema, los ingenieros y economistas acuden a la preparación de *modelos*: herramientas matemático-lógicas que les permiten simplificar un problema, identificar las variables que lo explican o afectan, y ver cómo interactúan éstas para hacer el asunto mayor o menor. Uno de los modelos más exitosos para entender el crimen (y, como un subconjunto de éste, la corrupción) es el propuesto por el Nobel de Economía Gary Becker y fenomenalmente expuesto en su *paper* de 1974 titulado “Crimen y Castigo: Un acercamiento económico”. En él, Becker y su coautor exponen que quien comete una falta grave no lo hace – como se pensaba – por ser de naturaleza malvada, sino por ser un actor racional. Simplificando un poco, digamos que un acto de corrupción tiene un costo esperado, modelable como la multiplicación de la pena señalada en la ley, por la probabilidad de ser descubierto y encontrado culpable. Si ese costo esperado supera el beneficio esperado del acto (digamos, los recursos que el corruptor entregará al potencial corrupto) el político procederá con el acto. Y entre mayor sea el valor esperado (es decir, la diferencia neta entre beneficio y costo) más atractivo será incurrir en corrupción.

¿Qué lecciones nos puede dejar la aplicación de este modelo, para un mejor entendimiento del problema? La más evidente es que tenemos que enfocarnos en elevar el costo esperado de estos actos. Una vía para ello ha sido ya muy explorada: aumentar las penas a que se enfrentarían los culpables de peculado, desvío de recursos, conflictos de intereses, y demás facetas de la corrupción. Sin embargo, como dejó claro Becker, lo anterior es casi irrelevante si la probabilidad de enfrentar esa pena es muy pequeña. Piénselo de la siguiente manera: si la pena por peculado es de, digamos, 20 años, pero la probabilidad de que las autoridades competentes lo detecten, lo prueben ante un juez, y éste lo declare a usted culpable es del 5%, el costo esperado es de apenas un año. Si la pena sube a 30 años, pero la probabilidad de “captura” sigue igual, el costo esperado es de ¡un año y medio!. Y el beneficio, por otro lado, puede ser de muchos millones

de pesos.

El problema, claro, es que en nuestro país la probabilidad de enfrentar una pena por corrupción es infinitesimal: en los últimos 15 años no se ha declarado culpable de corrupción a ningún alto funcionario del nivel federal, y hay casos muy contados de funcionarios relevantes en los ámbitos estatal o municipal que hayan cumplido pena de cárcel por estos delitos. Lo que necesitamos, de entrada, es profesionalizar a nuestros agentes de investigación: que las Procuradurías tengan profesionistas serios, bien capacitados y bien educados, que puedan diseñar mecanismos de revisión (digamos, por muestreo estadístico) que permitan detectar episodios tanto graves como menores y que puedan preparar acusaciones bien sustentadas. Con los avances actuales en materia de análisis de grandes cantidades de datos, es factible, por ejemplo, preparar algoritmos que detecten a licitantes que están patrimonialmente relacionados entre sí; cuyas ofertas ganadoras elevan los precios, o un sinnúmero de situaciones potencialmente irregulares. Pero ello requiere de cierto nivel de sofisticación en materia estadística y de programación.

También necesitamos darle independencia a nuestras organizaciones de procuración de justicia. Piénselo brevemente: ¿tiene sentido que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Públicos sean órganos autónomos desde hace más de una década, pero la Procuraduría General de la República no? En este sentido, la reforma constitucional aprobada en diciembre de 2014 y que convertirá a la PGR en una Fiscalía General, es un decidido acierto (aunque surtirá dicho efecto hasta dentro de unos años).

Otra vía de atención es facilitar la denuncia y transparentar la corrupción: ¿tiene hoy la Secretaría de la Función Pública alguna forma de hacerse llegar denuncias anónimas si un funcionario público observa a un compañero de trabajo – o incluso a sus superiores jerárquicos – cometer un ilícito? ¿Hay mecanismos para proteger a los potenciales denunciantes, contra posibles represalias? No que yo sepa.

Todas las soluciones hasta ahora mencionadas tendrían que originarse en el sector público y, por tanto, dependerían de una difícil voluntad política. La califico como difícil porque la clase política ha sido, justamente, la mayor beneficiaria del clima de impunidad imperante en México; remediar la situación implicaría ir en contra de sus intereses – al menos los de corto plazo. Por lo anterior, es imprescindible avanzar en otra vía, que es, esencialmente, cultural: cobrarle caro a corruptos y corruptores sus trasgresiones, en sus interacciones públicas con los ciudadanos que estamos cansados. Mientras un político corrupto pueda pasearse a sus anchas sin ser señalado (e incluso, insultado) en un restaurante de moda, éste seguirá pensando que su conducta es socialmente aceptable – porque, en los hechos, lo es. Hace más o menos un año vi al exgobernador Ángel Aguirre departiendo alegremente en uno de los restaurantes más caros del país, con más de 20 personas, y seguramente pagando con recursos públicos. Pero no me animé a acercarme y decirle sus verdades. Tenemos que comenzar a hacerlo.

Lo que no podemos seguir haciendo, es hacer lo mismo esperando resultados distintos. Las leyes mexicanas están repletas de procedimientos complejíssimos y candados tras candados que no han funcionado para

reducir la discrecionalidad, pero sí para complicarle la existencia al sector público y el privado, y que – paradójicamente – han creado espacios para más corrupción. Adoptemos un enfoque de política pública a la norteamericana: simplifiquemos procesos, quitemos candados innecesarios; confiemos en la honorabilidad de los actores, pero seamos implacables en la verificación final. Elevemos el costo, y veremos caer la incidencia de actos de corrupción en nuestro país.

## 1. Contexto

México sigue inmerso en procesos importantes de cambios estructurales trascendentales para nuestro país, los que seguirán fomentando la inversión privada, tanto nacional como extranjera; sin embargo el tema fundamental de Combate a la Corrupción sigue presente en la Agenda Política pero sin concretarse.

El día 26 de febrero de 2015, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados emitió dictamen positivo en relación al “Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción”.

Este primer paso para el nacimiento del Sub Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre las autoridades gubernamentales encargadas de prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción así como la fiscalización y control de recursos públicos, resulta un paso relevante, pero sobre todo necesario para la vida política, legal, económica y social de nuestro país.

Destacan como sustentos fundamentales de la reforma: la creación de un sub sistema nacional de fiscalización que engloba el reforzamiento a los órganos de control interno y externo de los entes públicos -en los tres niveles de gobierno- y de sanción a servidores públicos como la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación; la creación de una Fiscalía Especializada en el combate a la corrupción y la ampliación de facultades del que se denominará Tribunal de Justicia Administrativa.

De la misma manera, se pretende fortalecer el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, haciendo extensivo el mismo a los particulares que participen en la comisión de faltas administrativas graves y hechos constitutivos de delito.

## 2. Consideraciones Generales

Hace apenas unos días, finalmente se logró el acuerdo y aprobación de la Ley de transparencia, lo cual abona en el proceso de fomento al combate a la corrupción que empieza con la transparencia.

El diferencial en percepción, sobre México, al contar con un serio compromiso de cumplir con las leyes y bases sólidas para prevenir, disuadir y consecuencias para quien es corrupto, sin duda será un factor distintivo con otros mercados emergentes, por lo que en la medida que México adopte medidas serias el interés de inversión se incrementará trayendo beneficios a nuestro país.

Hay un gran movimiento mundial en contra de la Corrupción, la sociedad civil cada vez participa más activamente y continuará exigiendo un ambiente de legalidad, este es un extraordinario momento para comprometernos como nación en el combate a la Corrupción que tanto afecta a todos los sectores de la sociedad.

De lo anterior que ICC México, hace un llamado urgente tanto a la clase política, como a la comunidad empresarial y a la sociedad en su conjunto, para que en el ámbito de sus facultades y áreas de influencia, lleven a cabo todos los actos que permitan que se concreten los pasos subsecuentes que conlleven a la concreción de la reforma constitucional que será la base del Sistema Nacional Anticorrupción durante el periodo de sesiones que concluye el 30 de abril del presente año, ya que es necesario acelerar la marcha en los cambios estructurales y normativos, que si bien son perfectibles, son un gran paso para un México que tenga sistemas más precisos y concretos para combatir este mal.

Es claro que el arraigo añejo de la Corrupción en nuestro país ha creado compromisos políticos e intereses económicos muy fuertes contrarios a los de la nación, sin embargo creemos que es momento de cumplir con los compromisos con la sociedad y fervientemente esperamos que las reformas necesarias para el combate a la corrupción consigan el consenso de los partidos políticos en el Senado y entidades Federativas.

ICC México e ICC a nivel global, manifiesta su disposición para apoyar proactivamente con la experiencia de más de 40 años en normatividad en contra de la corrupción, a las autoridades y demás actores involucrados en el proceso, para colaborar en las actividades que sean necesarias para llevar a cabo con precisión y sustancia, el proceso de análisis y desarrollo del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, basados en el compromiso de integridad que debe tener el Sector Privado ante esta sombra que oscurece nuestro país.

Roberto Hernández García  
Socio Director de Corporación Mexicana de Asesores en Derecho, S.C.  
Presidente de la Comisión de Anticorrupción ICC México

## 1. Introducción

El pasado 21 de abril del 2015, el Senado de la República aprobó la Reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que en su conjunto darán origen al denominado “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA).

Dicha reforma aún está sujeta a: (i) la aprobación por la mayoría de los Congresos de los Estados de la República Mexicana, y a (ii) la consecuente publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## 2. Síntesis de la Reforma

La reforma aprobada por el Senado esencialmente se aboca a crear un Sistema coordinado entre varios entes de gobierno, alejando propiamente al Ejecutivo Federal de la instrucción y sanción de los hechos de corrupción en el ámbito administrativo, y dando origen a un sistema que, entre otras cosas:

- (i) Fortalece a la Auditoría Superior de la Federación;
- (ii) Crea un nuevo Tribunal de Justicia Administrativa;
- (iii) Prevé la existencia de órganos internos de control;
- (iv) Ordena la creación de sistemas estatales anticorrupción y la creación de Tribunales de Justicia Administrativa Estatales y del Distrito Federal, y;
- (v) Eleva a rango constitucional las sanciones a particulares que participen en faltas administrativas graves y/o hechos de corrupción.

A continuación encontrará detalles de esta Reforma:

## 3. Artículos reformados, adicionados y derogados

### I. Los artículos que se reformarán de la CPEUM son los siguientes:

- 22, párrafo segundo, fracción II;
- 28, párrafo vigésimo, fracción XII;
- 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, párrafos segundo, octavo y décimo;
- 73, fracciones XXIV y XXIX-H;
- 74, fracciones II y VI, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto;

- 76, fracción II;
- 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, párrafos, segundo, cuarto y quinto, II, y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto;
- 104, fracción III.
- La denominación del Título Cuarto para quedar: “De las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado”.
- 109;
- 113;
- 114, párrafo tercero;
- 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C) BASE PRIMERA, fracción V, inciso c) en su párrafo segundo, e), m) y n) y BASE QUINTA;

### II. Los artículos que se adicionarán de la CPEUM serán los siguientes:

- 73, con una fracción XXIX-V;
- 74, con una fracción VII, pasando la actual VIII a ser IX;
- 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden;
- 108, con un último párrafo;
- 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo recorriéndose el actual en su orden;
- 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden.

### III. Los artículos que se derogarán de la CPEUM serán los siguientes:

- El segundo párrafo de la fracción IV del actual párrafo tercero del artículo 79.

### 4. Creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

En términos del nuevo artículo 113, el SNA es 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.

Para tal efecto, se le otorgaran facultades al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establecerá las bases de coordinación del SNA.

**El SNA contará con:**

- a) **Un Comité Coordinador** 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; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por el presidente del organismo garante del artículo 6º constitucional; por un representante del Consejo de la Judicatura Federal, y otro del Comité de Participación Ciudadana;

A este Comité Coordinador le corresponderá el establecimiento de coordinación con los sistemas locales; el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos en materia de fiscalización y control de recursos públicos; Determinación de mecanismos de intercambio de información de las instituciones competentes; El establecimiento de bases y principios de coordinación en materia de fiscalización y control y la elaboración de un informe anual.

- b) **Un comité de Participación Ciudadana del Sistema** integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción;

**5. Establecimiento de sistemas locales anticorrupción**

Las entidades Federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción con el objetivo de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

**6. Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)**

Se le otorgaron facultades al Congreso para expedir leyes que regulen la organización y facultades de la ASF.

La ASF podrá iniciar de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que realice, deberán referirse la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

Por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la ASF podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

**Tendrá facultades de fiscalización en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.**

En el caso de los Estados y Municipios con préstamos (empréstitos) que cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

**En las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias, la ASF, previa autorización del Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores, debiendo las entidades fiscalizadas proporcionar la información que solicite para su revisión.**

**Derivado de sus investigaciones, la ASF podrá promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, y en el caso de fiscalización a los Estados de la República, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales y a los particulares.**

## **7. Creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)**

**Se crea el TFJA, que tendrá a su cargo el dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

**El TFJA será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en los actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.**

Se establece la organización del TFJA: Funcionará en pleno o en Salas Regionales; La Sala Superior se compondrá de 16 magistrados y actuará en Pleno o en secciones y se creará una sala especial.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado (dos terceras partes de los miembros presentes) o por la Comisión Permanente. Su encargo durará quince años improrrogables.

Los Magistrados de las Salas Regionales serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado (mayoría de los miembros presentes) o por la Comisión Permanente. Su encargo durará diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los magistrados solo podrán ser removidos de sus cargos por causas graves señaladas en la ley.

**8. Creación de Tribunales de Justicia Administrativa de los estados y del Distrito Federal**

Las Constituciones y leyes de los Estados **deberán** instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y tendrán entre sus atribuciones el imponer las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

En el caso del DF existirá un Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y tendrá entre sus atribuciones el imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de los entes públicos del Distrito Federal.

**9. De los órganos internos de control**

Los entes públicos estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control (OICs), que tendrán en su ámbito de competencia las atribuciones para prevenir, corregir o investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar a aquellas distintas a las que son competencia del TFJA; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivas de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC).

**10. Ratificación del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal**

Se incluye la facultad del Senado de la República de ratificar el nombramiento del Secretario Responsable del Control Interno del Ejecutivo Federal (Hoy Secretaría de la Función Pública).

**11. Nuevo régimen de responsabilidades administrativas para servidores públicos y particulares**

**Se le otorga al congreso una nueva facultad para expedir la “ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación”.**

Se establece que las sanciones administrativas a servidores públicos consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, **así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones, debiendo la ley establecer los procedimientos para la investigación de dichos actos u omisiones.**

Se establece que las faltas administrativas serán calificadas como graves y como no graves. En el primer caso se investigarán y substanciarán por la ASF, los órganos internos de control o las contralorías estatales, y serán resueltas por el TFJA competente. En el segundo caso, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo dispuesto en el artículo 94 de la CPEUM.

## **12. Comisión de Delitos de Corrupción**

Se confirma que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

## **13. Sanciones a particulares**

Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda Pública o a los entes públicos federales locales o municipales.

Las personas morales serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o en representación de la persona moral y en beneficio de ella.

También podrá ordenarse la **suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, en aquellos casos en los que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.**

A los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponible las disposiciones administrativas dirigidas a proteger la secrecía en materia fiscal, operaciones de depósito, ahorro o inversión de recursos monetarios.

#### 14. **Comentarios generales**

Una vez aprobadas las reformas por la mayoría de los Congresos de los Estados y publicada la reforma en el Diario Oficial de la Federación, será necesario la creación de un andamiaje legal reglamentario de la CPEUM, que permita su plena operación y funcionamiento.

Se estima que más de 70 leyes serán creadas y reformadas, con lo cual no será un proceso fácil.

Es por ello que los sectores civil, profesional y empresarial, estén atentos a las decisiones legislativas, administrativas, y judiciales, para que el SNA sea efectivo y confiable.

Todo sistema es perfectible, y creemos que este no es la excepción, sin embargo, consideramos que México debe de dar un primer paso en beneficio de la transparencia y la integridad, y el SNA es un inicio que debemos de vigilar para que se concrete favorablemente en beneficio de un país que merece un mejor destino.

Diego Sierra  
Socio de Von Wobeser y Sierra, S.C.

En este artículo pretendo abordar dos factores, y la interacción entre estos dos, que considero cruciales para que México erradique la corrupción: la ley y la educación. No pretendo sugerir que atender estos dos temas erradicará la corrupción, pero sí que contribuiría a reducirla considerablemente. Asumo estos dos temas siguiendo el planteamiento de Jacqueline de Romilly, en el capítulo denominado *La educación por las leyes* de su obra *La Ley en la Grecia Clásica*, en donde sostiene que “[l]a ley, en efecto, siempre tuvo, a los ojos de los griegos, una función no sólo de prohibición y vigilancia, sino de educación”.

Al respecto, resalto una interdependencia adicional entre ley y educación: la ley sólo puede actualizar su vocación educativa si la población que se autorregula a través de ella tiene ciertas bases mínimas de cultura y civilidad que le permitan aspirar a cumplir la propia ley. Más aún, sólo puede haber educación a través de la ley si la población a la que ésta rige es una población con circunstancias mínimas de desarrollo que permitan asimilar adecuadamente esa educación—una población en extrema pobreza se preocupará sólo por su subsistencia diaria; no por cumplir la ley ni por recibir su formación educativa.<sup>1</sup>

Erradicar la corrupción es una aspiración demasiado ambiciosa en los tiempos que vivimos, dirán algunos. Tal vez. Pero no hay peor merecimiento del estado de corrupción que nos embarga que la observación omisa que caracteriza al grueso de nuestra sociedad. Este artículo pretende ser una modesta contribución encaminada a convertir esa omisión en activación propositiva.

La corrupción ha estado presente en la sociedad y en la política de nuestro país desde sus inicios. Existía corrupción en la época de la colonia a través de la venta de puestos públicos y los múltiples abusos que existieron a través de los sistemas de encomiendas (José Manuel Villalpando ha tratado a detalle este fenómeno). La corrupción ha provocado que diversos problemas que aquejan al país se vayan agudizando, como es el caso de la pobreza extrema, la desigualdad social, los reiterados conflictos de interés, la educación deficiente, la falta de inversión, los monopolios y la inseguridad, entre otros. La corrupción ha sido y es, uno de los principales obstáculos del desarrollo y la prosperidad de México.

Aunque este problema parece parte de la mexicanidad, en los últimos años hemos presenciado una serie de escándalos de corrupción que, habiendo sacudido a nuestro país, han provocado un profundo descontento

<sup>1</sup> Esto se infiere del propio texto de Jacqueline de Romilly al referir a Aristóteles en su *Ética Nicomaquea*. “Así es como, en el último libro de la *Ética Nicomaquea*, cuando insiste en la parte de la práctica en la adquisición de la virtud, no olvida el papel de las leyes. Reconoce el peligro de las pasiones y subraya cuánto es necesario que el hombre adquiriera el sentimiento de los verdaderos valores. Y añade: “Recibir en herencia, desde los años jóvenes, una educación dirigida rectamente hacia la virtud es una cosa difícil de imaginar cuando no ha sido uno educado al amparo de semejantes leyes, pues vivir en la temperancia y la constancia nada tiene de agradable para la mayor parte de los hombres, sobre todo cuando son jóvenes. Así, conviene regular, por medio de las leyes, la manera de educarlos, así como su género de vida, que dejaría de ser penoso cuando llegue a ser habitual” (1179 b) [nota al pie omitida]. Y más adelante, al hablar del papel educativo asumido por el Estado, dice claramente que la educación pública es establecida por las leyes y no puede ser útil y prudente sino en la medida en que las leyes mismas (escritas o no escritas) sean buenas” (1180 b).“

en la sociedad mexicana. Entre los mencionados escándalos se han visto involucrados empresarios, políticos, sindicatos y servidores públicos de los tres niveles de gobierno –incluyendo al propio Presidente de la República y al Secretario de Hacienda y Crédito Público (e.g., con las notas de conflictos de interés que les han sido imputadas en relación con Grupo Higa, constructora enfocada al sector público, señalada como privilegiada por la administración del Presidente Peña Nieto). Lo anterior, denota que el problema se encuentra presente en todos los ámbitos y sectores de la sociedad.

## 1. Estructura Legal Anti-Corrupción en México

Todos estos escándalos y sucesos han propiciado que la opinión pública retome un debate que desde hace varios meses debió haber quedado concluido: la reforma constitucional en materia de anticorrupción, su regulación secundaria y su debida implementación y aplicación. Dicha reforma fue anunciada y prometida por el Presidente Enrique Peña Nieto desde el inicio de su sexenio en 2012.

El 26 de febrero de 2015, los tres principales partidos políticos, PRI, PAN y PRD, llegaron a un acuerdo en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados respecto a las diversas propuestas de reforma en materia de combate a la corrupción, entre las cuales destaca la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. El respectivo dictamen con proyecto de decreto de reforma constitucional fue consecuentemente aprobado por la Cámara de Diputados y, desde el 3 de marzo de 2015, la Minuta Proyecto de Decreto se encuentra pendiente de aprobación en las Comisiones de la Cámara Revisora (*i.e.*, *Puntos Constitucionales; Anticorrupción y Participación Ciudadana; Estudios Legislativos*; todas comisiones de la Cámara de Senadores).

Con independencia de lo anterior, la voluntad política de abordar el tema anti-corrupción ha brillado por su ausencia en los primeros dos años de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto. Prueba de ello es la falta de análisis, estudio y votación por parte de la Cámara de Diputados, de diversa minuta enviada por el Senado, que contiene el dictamen que fue aprobado por unanimidad por el Pleno de la Cámara de Senadores en diciembre de 2013, respecto al decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a la prevención y a la sanción de los actos de corrupción.

Los vaivenes de la política estancaron la minuta originada en el Senado en diciembre de 2013. Luego, en febrero de este 2015, los partidos políticos negociaron y aprobaron en la Cámara de Diputados el Sistema Nacional Anticorrupción. Este sistema operará como 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. Este sistema fue diseñado para ser una instancia incluyente en todos los órdenes del gobierno y agrega la

participación ciudadana como requisito indispensable para su funcionamiento.

Además de la creación de este nuevo sistema de anticorrupción, la minuta prevé una reestructuración del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, principalmente la responsabilidad administrativa, introduciendo una distinción entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves. Asimismo, la minuta prevé que los tribunales en la materia podrán determinar la responsabilidad de los particulares que participaron en hechos vinculados con faltas administrativas graves y, en su caso, se les determinarán las sanciones correspondientes.

Esta propuesta de reforma busca, principalmente, brindar nuevas regulaciones que permitan prevenir y castigar los actos de corrupción en los que se vea involucrado un servidor público así como el o los particulares que hayan participado en el acto de corrupción.

En este contexto, considero que esta reforma podría generar ciertos avances en la lucha contra la corrupción, aunque definitivamente no será suficiente para lograr erradicar la corrupción en México. Aún y cuando el Senado y la mayoría de las legislaturas de los Estados aprueben esta minuta y la conviertan en derecho positivo, el problema de la corrupción no será erradicado de origen sin un cambio radical hacia la integridad y honestidad por parte de la autoridad encargada de aplicar la ley.

En el actual proceso legislativo de la reforma anticorrupción, la diputada federal Magdalena Núñez Monreal promovió una moción suspensiva al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto en comento con la cual pretende regresar el referido dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales, a efecto de involucrar el tema educativo en la estrategia anticorrupción propuesta. La trascendencia del tema educativo en la lucha contra la corrupción es el tema que tocaré en el siguiente punto de este artículo.

## 2. La Educación es Clave para Erradicar la Corrupción

La experiencia demuestra que la modificación a nuestro marco legal es insuficiente para combatir la corrupción. A manera de ejemplo, basta recordar la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal realizada por Miguel de la Madrid, a efecto de crear la Secretaría de la Contraloría (hoy denominada Secretaría de la Función Pública), o bien la modificación a las leyes secundarias en materia de responsabilidades de los servidores públicos impulsada por Vicente Fox, para brindar un ejemplo más reciente. En ambos casos, se trató de propuestas impulsadas con el objeto de resolver el problema de la corrupción en el sector público, y en ningún caso se alcanzó el resultado deseado.

Para realmente eliminar la corrupción en México, es necesario un cambio de mentalidad y cultura de los mexicanos respecto a su honestidad y apego a la legalidad. Los mexicanos deben tener la convicción de que la legalidad y la honestidad son formas de vida que les beneficiarán y las deben adoptar como parte esencial de su conducta cotidiana. Creo que para que este cambio se haga sostenible, debe originarse en la educación.

Hace pocas semanas tuve la oportunidad de conversar con el *Chief Justice* de Singapur Sundaresh Menon respecto al fenómeno de altísima integridad y honestidad que caracteriza a Singapur. En sus orígenes, en la década de 1960, Singapur padecía un problema endémico de corrupción. Su fundador Lee Kwan Yew impulsó un Singapur de cero tolerancia a la corrupción. Singapur no tiene recursos naturales, tiene un territorio sumamente pequeño y está geográficamente ubicado en un sitio de alta volatilidad política. Sus fundadores emprendieron un proyecto de nación con una población sumida en corrupción y con todas las probabilidades de éxito alineadas en su contra. Sin embargo, a más de medio siglo de su fundación, Singapur es una de las naciones económicamente más prosperas del planeta y su mayor activo es su reputación como un lugar en donde la legalidad se cumple a cabalidad. Y sus índices educativos son de los más altos en el mundo.<sup>2</sup>

Más allá de la elevación de los estándares éticos, considero que donde más valor produce la educación en el combate a la corrupción es en la creación de mayores oportunidades profesionales y personales para los mexicanos. Para este efecto, México necesita una modificación profunda en todo el enfoque y el contenido educativo. Sistemas eficientes de medición a los profesores son sólo la punta del iceberg. México necesita un sistema educativo que fomente el pensamiento científico, crítico y creativo así como la creación de emprendedores. Es necesario un cambio de fondo en cuanto al contenido y la calidad de la educación mexicana. Resulta verdad de perogrullo que el orden político de los últimos 100 años ha fracasado rotundamente en el fomento educativo de una sociedad crítica encauzada al emprendimiento y la creación científica e industrial. La intencionalidad, o carencia de esta, por parte de la clase política en el aletargamiento intelectual del pueblo mexicano excede el propósito de este artículo.

Los Estados con menor índice de corrupción (e.g., Finlandia y Singapur)<sup>3</sup> sugieren la existencia de un vínculo directo entre su baja corrupción y el hecho de tener los más altos niveles educativos. Resulta difícil asumir esta correlación como mera coincidencia. Inclusive, considero que en esta correlación puede existir un factor determinante para el combate efectivo a la corrupción. A mejor y mayor educación, menor corrupción.

<sup>2</sup> Ver resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos de la OCDE (PISA) [http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012\\_Overview\\_ESP-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf)

<sup>3</sup> Ver resultados del *Corruption Perception Index* de *Transparency International* <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

En conclusión, para buscar erradicar la corrupción en México es necesaria la interrelación de diversos factores que culminen en la creación de una nueva cultura de la legalidad en México en donde la corrupción no sea tolerada. Una normatividad más robusta; una autoridad que la aplique esa normatividad con integridad y honestidad; y una población con una educación que le permita asimilar y cumplir la ley, así como progresar y prosperar, son tres factores claves para aspirar a erradicar la corrupción en México.

Por Enrique A. Hernández-Villegas  
Abogado en Solución de Conflictos Legales, S.C.

Decir que los mexicanos vivimos en un Estado de Derecho es una quimera, un sueño, una esperanza fallida.<sup>1</sup> La corrupción, esa palabra tan familiar en este país, permea en todos los ámbitos y ha ido carcomiendo el noble tejido de la sociedad mexicana. El parlamento, la misma “casa” en la que nacen las leyes, está infestado por esta plaga que se muestra poderosa, que pareciera ser invencible y que desata la violencia de pesadilla que vivimos hoy. Proponer soluciones es un acto inaplazable que nos corresponde a todos los que habitamos este México adolorido.

Ante el panorama dantesco que presenciamos cotidianamente resulta coherente afirmar que el Estado de Derecho ha claudicado frente a la ilegalidad y la inmoralidad. Sin un sistema de leyes sólido, incólume, en el cual cobijarnos, los mexicanos estaremos destinados a lo peor. Más aún, si la probidad moral y los valores éticos más esenciales están ausentes en quienes nos representan –y en nosotros mismos–, la esperanza de tejer un México próspero y encarado al futuro será sólo un deseo frustrado.

Todos los niveles del gobierno local y federal están corrompidos, al igual que los partidos políticos. Propongo que afrontemos este presente maltrecho con todas sus consecuencias y salgamos adelante como lo han hecho otros pueblos modernos. Si no encaramos proactivamente el pasado, éste seguirá siendo presente.

**Analizo que para comenzar a erradicar la corrupción en México es necesario dar dos pasos firmes y fundamentales: construir un genuino Estado de Derecho que, hoy, es inexistente; y abocarnos a que los servidores públicos se apeguen a la ley y a la ética en sus diversos encargos y encomiendas.**

En la medida en que el gobierno no sea transparente al oficio público, el ciudadano concluirá que el gobierno es malo o corrupto. Organizaciones globales, como Transparencia Internacional, han definido al fenómeno de la corrupción como “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”.<sup>2</sup>

Ejemplos de corrupción evidente en los más altos niveles hay muchos, basta nombrar uno de los más recientes y escandalosos: la “Casa Blanca”, propiedad de la esposa del presidente, que puso al descubierto un tema de conflicto de interés del primer mandatario. Increíblemente, éste terminó siendo juez y parte en el caso. Ninguna persona en su sano juicio se atrevería a contradecir a su superior jerárquico, y peor aún, a desmentirlo públicamente y hasta acusarlo de una conducta ilícita; de modo que, la supuesta investigación sobre esa propiedad no abonará en nada a erradicar la corrupción, por el contrario, crispará aún más los ánimos de la sociedad ya por sí deteriorada.

1 Fauzi Hamdan Amad, Camino por Andar, HC Escuela de Negocios (Dirección Estratégica Editorial), 2014-2015. México, D.F.

2 Sayed, T. y Bruce, D., “Police Corruption: Towards a Working Definition”, *In African Security Review*, Vol. 7, No. 1, 1998, [que los autores atribuyeron originalmente a A. Aderinwale (ed.)], “Corruption, Democracy, and Human Rights”, in East and Central Africa, Summary Report of a Seminar organized by the Africa Leadership Forum, Republic of Benin, 19-24 September 1994, 1995, p. 24.

Y si lo anterior no fuese suficiente para evidenciar la ausencia del Estado de Derecho, basta nombrar la tragedia de los normalistas desaparecidos de Ayotzinapa. Esta herida abierta ha transparentado las deficiencias de un sistema político incapaz de responder con eficacia y prontitud a las demandas de una sociedad profundamente agraviada, que sufre por la inseguridad ciudadana, por la corrupción y por una parálisis en el ejercicio del legítimo poder coercitivo del Estado<sup>3</sup>.

Será sólo a partir de la construcción del Estado de Derecho como se puedan generar los insumos para generar políticas de mejora. En su artículo sobre las medidas que deben aplicarse para fortalecer el Estado de Derecho (publicado en *Mundo del Abogado*), Sergio García Ramírez dice que:

“Un verdadero Estado de Derecho tiene un sustento ético que permite y determina el imperio de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de los deberes de las autoridades. Si es así, el fortalecimiento del Estado de Derecho implica la consolidación de ese cimiento ético, de manera constante, clara y convincente. Por supuesto, no basta la profusión de leyes y discursos. Hoy día, éstos abundan, pero aquél sigue siendo frágil. Se necesita, en suma, un esfuerzo de grandes proporciones –esfuerzo titánico– para emparejar la vida con las leyes y los discursos, y generar una nueva confianza de los ciudadanos en sus autoridades y en sus propios compatriotas. ¡Menuda tarea!”<sup>4</sup>

En este sentido, es urgente restaurar la confianza nacional, puesto que, los mexicanos padecemos día a día la ausencia de un Estado de Derecho genuino, integral y eficaz. Es duro decirlo, pero hoy México es visto, a pesar de las reformas estructurales, como un país corrupto<sup>5</sup>.

El asunto de la “Casa Blanca” es, precisamente, un anti-ejemplo de la conducta moral y ética de los funcionarios del Estado Mexicano, puesto que, se traduce en el desprecio explícito al requerimiento de ejemplaridad del dirigente político. El político tendría que ser más o mejor que un buen ciudadano. El desprestigio de lo político es una consecuencia de la falta de ética y transparencia de quienes detentan el poder.

Se puede decir que la probidad es honradez, integridad y rectitud en el actuar, por lo que la falta de ésta sería la ausencia de esos tres valores en el proceder. Esta lamentable carencia es la que parece caracterizar mejor a quienes gobiernan, en todos los niveles y a lo largo y ancho del país.

Es aceptable trabajar en la creación de leyes y fiscalías anticorrupción para perseguir y sancionar a los

3 Sepúlveda, Bernardo. “La Construcción de un Estado de Derecho”, *Revista de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados*, núm. 93, noviembre-diciembre. Discurso del Premio Nacional de Jurisprudencia 2014.

4 García, Sergio.- “¿Qué medidas deben aplicarse para fortalecer el Estado de Derecho?”, revista *El Mundo del Abogado*, núm. 189, enero 2015.

5 De acuerdo a la última encuesta emitida en 2014 por PriceWaterhouseCoopers, el 47% de las empresas mexicanas consideran a la corrupción como el mayor riesgo al hacer negocios globales, el 25% reporta que se les ha solicitado algún tipo de dádiva para efectuar un negocio, y el 33% indica haber perdido un negocio aparentemente a causa de sobornos de la competencia.

funcionarios corruptos, pero no es suficiente. Se requiere ya establecer vías para fomentar los valores de la ética –personal y cívica– y de la moral. La creación de una Procuraduría de la Ética Pública –como la que existe actualmente en Colombia– podría ser un buen camino para detectar y erradicar la corrupción; se podría así dar preponderancia a la ética y a la transparencia en la función pública, sin perjuicio de denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios y a las personas privadas cuyo proceder manifieste actos ilícitos vinculados con el ejercicio de sus cargos. Sin embargo, un gobierno ya corrompido no podría ser el instigador de tal procuraduría. Por lo tanto, es urgente que la sociedad civil despierte, participe, exija, vigile; es necesario que nos organicemos en grupos o comunidades para impulsar cambios y medidas concretas.

Sin la conciencia social de lo moral y lo ético, la única “ética” reinante seguirá siendo la de engrosar las billeteras de los funcionarios corruptos.

Un comportamiento probo va de la mano de la necesaria rendición de cuentas. Y no sólo se trata de mostrar transparentemente lo realizado, sino de un concepto más complejo y bien descrito en el siguiente término en inglés asociado a la rendición de cuentas: **accountability**, sinónimo de responsabilidad, de responder por algo, de dar cumplimiento, básicamente a nivel de gestión pública. Entonces, la rendición de cuentas – desde la plataforma de *accountability*– es otro de los mecanismos que debemos fortalecer para acabar con la impunidad.

México enfrenta un enorme desafío: vencer o perecer frente a los terribles males que nos aquejan, derivados de los actos corruptos. Para finalizar, reitero que nos toca a nosotros, los ciudadanos, levantar enérgicamente la voz para exigir las condiciones de transparencia que el ejercicio público demanda. Si nos quedamos de brazos cruzados ante los tiempos aciagos que atraviesa México, los corruptos nos habrán ganado la batalla para siempre.

Rogelio Aldaz Romero  
Socio en Aldaz & Chávez, S.C.

En los últimos meses hemos sido testigos de numerosos escándalos de corrupción relacionados con contratos gubernamentales, que incluyen un amplio espectro de conductas irregulares: desde conflictos de interés en las asignaciones de contratos hasta desvíos de recursos a través de simulación de contratos con otras instituciones públicas. En algunos casos, la prensa nacional ha dado cuenta de ostentosos pagos en especie realizados por contratistas o proveedores a familiares de servidores públicos involucrados directa o indirectamente en la toma de decisiones de las contrataciones públicas.

Datos publicados por la revista Expansión<sup>1</sup> indican que en 2014 las licitaciones públicas del gobierno federal se redujeron en 6.0% con relación al 2012; en ese año las licitaciones públicas fueron el 60% del total de contrataciones públicas, mientras que en 2014 fueron sólo el 54%. Un dato más preocupante es el crecimiento sostenido de las adjudicaciones directas —aquellas que deberían ser la excepción de la regla general, que es la licitación pública— que en 2012 fueron del 17% y en 2014 del 28%, lo que equivale a un aumento absoluto de 65% en dos años. Es evidente que la tendencia actual es reducir las licitaciones públicas y aumentar las adjudicaciones directas, es decir, restringir la transparencia y la libre concurrencia y privilegiar la opacidad y discrecionalidad en el ejercicio del gasto público.

Los resultados de la Cuenta Pública 2013 dados a conocer recientemente por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) confirman la percepción generalizada de las malas prácticas del gobierno federal en la asignación de contratos de servicios y obras públicas. Como un ejemplo de ello, se tiene el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La ASF concluyó que dicha Secretaría de Estado, a través de cinco convenios firmados en 2013 con las universidades autónomas del Estado de México y de Morelos, se realizó un fraude en el marco de la entonces recién creada Cruzada Nacional contra el Hambre, que costó al erario no menos de 845 millones de pesos.<sup>2</sup> En palabras de Luis Carlos Ugalde, *los estudios de caso y sondeos indican el mismo fenómeno: los sobornos, cohechos y comisiones para la asignación de contratos de obra pública y adquisiciones han aumentado en los últimos años.*<sup>3</sup>

Los escándalos de corrupción en torno a contratos públicos no son nuevos en México. Sin embargo, la recurrencia de casos, los exorbitantes montos involucrados y el alto nivel de los servidores públicos implicados, ha generado una profunda crisis de confianza pública. Una respuesta contundente para atender este trance, sería promover una reforma integral que entienda la contratación pública como lo que es: uno de los instrumentos de gasto más importante que tiene el país.

1 16 de enero de 2015.

2 TOURLIÈRE, Mathieu. *Desnuda ASF fraude masivo en Cruzada contra el Hambre*. Revista Proceso, publicación en línea consultada el 10 de febrero de 2015 <http://www.proceso.com.mx/?p=396327>.

3 UGALDE, Luis Carlos ¿Porqué más democracia significa más corrupción?, Revista Nexos núm. 446, febrero de 2015.

La contratación pública, entendida en términos amplios como la compra de bienes, obras y servicios, representa un porcentaje del PIB de México que oscila entre el 7 y 10%<sup>4</sup> (dependiendo de la metodología de medición), por lo que tiene un importante impacto directo en la economía nacional. Por tratarse de uno de los procesos de gasto más importantes del gobierno —si no es que el más importante— la eficiencia y eficacia de la contratación pública es clave para mejorar la calidad de los servicios públicos, influenciar positivamente el mercado interno, promover la innovación y el crecimiento en numerosas industrias.

Además, la contratación pública mejora la asignación de recursos para las políticas estratégicas del gobierno, proporcionando un mayor valor al dinero aportado por los contribuyentes. Pensemos en que la abrumadora mayoría de programas de gobierno necesitan de la colaboración del sector privado para llevar a cabo sus fines: desde la construcción de grandes obras de infraestructura, el suministro oportuno de medicamentos en hospitales públicos, el adecuado equipamiento de las policías y fuerzas armadas, hasta la impresión de pasaportes. Todo ello —y gran parte de la actividad gubernamental— depende en buena medida de la capacidad del gobierno para la contratación de bienes, obras y servicios en las mejores condiciones de oportunidad, precio y calidad.

Los principios constitucionales que rigen la contratación pública en el país no tienen desperdicio: los recursos económicos se administrarán con *eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez*; mientras que la contratación de bienes, servicios y obras se llevarán a cabo preferentemente a través de licitaciones públicas, *a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes*. Desafortunadamente, los resultados de la revisión de la Cuenta Pública que cada año rinde la ASF, las mediciones de distintos organismos internacionales y los numerosos escándalos de corrupción en la asignación de contratos, resultan indicativos de que en nuestro país no contamos con la fortaleza institucional que permita garantizar un adecuado ejercicio y control del gasto público, desligado de los intereses personales de los gobernantes en turno.

En las siguientes líneas se exponen tres temas críticos que deben ser impulsados para llevar a cabo las contrataciones públicas en condiciones óptimas, alejadas de las prácticas de corrupción.

## 1. Nuevo Diseño Institucional

En México el establecimiento de una política de contratación pública nació como una necesidad de control de corrupción; de ahí que la autoridad rectora en esta materia sea precisamente la Secretaría de la Función Pública. En un escenario ideal, el eje rector de la política de contratación pública debería ser el económico, pues como ya se precisó antes, las compras gubernamentales son un instrumento de ejercicio del gasto público. La planeación, ejecución y control de las contrataciones públicas deben ser gobernadas bajo principios de eficiencia y eficacia, que permita maximizar los recursos públicos, *haciendo más con menos*.

<sup>4</sup> Dependiendo de la metodología de medición. Véase el documento *Government at a glance*, 2011, OECD, publicado en [http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov\\_glance-2011-en/09/01/index.html](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/09/01/index.html)

En una visita a las oficinas centrales de *ChileCompra* (institución que administra el Sistema de Compras Públicas de Chile) su Director General aseguraba que el gobierno chileno es el comprador que en ese país obtiene mejores condiciones de contratación de bienes y servicios; es decir, aprovecha el tamaño del gobierno como gran comprador, para obtener condiciones de oportunidad, precio y calidad que ningún particular, por grande que sea, podría obtener. En nuestro país esto ocurre sólo excepcionalmente (un buen ejemplo de ellos son las compras de medicamentos que realiza el IMSS). Sin embargo, los proveedores habituales del gobierno saben que deben ofrecer un sobreprecio en sus bienes y servicios, dados los altos costos de transacción que impone la corrupción y la ineficiencia del gobierno.

Nuestro diseño institucional propicia que contratar con el gobierno implique para las empresas la adquisición de riesgos y costos adicionales, no sólo derivados de la corrupción, que podría ocasionar, por ejemplo, que el encargado de recibir los bienes contratados solicite una *gratificación* para realizar su tarea —pues la negativa de recibirlos, bajo cualquier pretexto justificado o no, traería graves perjuicios económicos al proveedor— sino porque aun en un escenario libre de sobornos es altamente probable que el gobierno se tome mucho más de los veinte días hábiles que establece la Ley para pagar los servicios. La ineficiencia en el ejercicio del presupuesto obliga a proveedores y contratistas a financiar al gobierno federal, ocasionando costos adicionales que van implícitos en los precios del mercado de bienes y servicios para entidades gubernamentales.

La función del gobierno federal como ordenador de una política nacional de contrataciones públicas es incipiente; en la administración del presidente Calderón se apuntaló con la creación de una Unidad de Política de Contrataciones Públicas, de reducida estructura, que lejos de ser fortalecida, se ha quedado en la administración de cuestiones meramente operativas (como el CompraNet) y poco ha producido como agente impulsor de mejores prácticas de contratación. Los casos de subastas en reversa son contados y el lanzamiento de contratos marco es también extremadamente limitado, en contraste con el catálogo amplísimo de bienes y servicios que contrata el gobierno federal.

En ese orden de ideas, es necesario contar con una institución que impulse las contrataciones públicas bajo un esquema estratégico de inteligencia económica, que se encargue de recabar información completa y precisa sobre los procesos de gasto, y los bienes y servicios que habitualmente contrata el gobierno, de forma tal que pueda llevar a cabo procesos centralizados de contratación.

Es preciso contar con una institución que además de ordenar la contrataciones consolidadas o administrar los contratos marcos, intervenga activamente en gran parte de las contrataciones públicas del gobierno federal, asumiendo las atribuciones para contratar bienes y servicios estandarizados que habitualmente contratan las dependencias y entidades, siendo responsable también de gestionar información económica que permita mejorar paulatinamente los procesos de contratación pública, y con ello la calidad de los servicios públicos, una mejor asignación de recursos y la obtención de un mayor valor para el dinero de los contribuyentes.

Las características de una institución de esta naturaleza pueden ser muy variadas, pero al menos debe cumplir con las siguientes: (i) autonomía de gestión, de forma tal que sus incentivos estén completamente alineados sólo con los principios constitucionales de contratación pública, y no así con otras estrategias de gobierno; y (ii) especialización en la materia, pues la experiencia internacional indica que la ineptitud es tan costosa como la corrupción.

### 2. **Nuevas Reglas que Promuevan la Transparencia y la Integridad**

En el proceso de contratación, la responsabilidad comienza con la exigencia de una clara cadena de responsabilidad entre los funcionarios de la administración, presupuesto, técnico, jurídico y de contratación. Hoy día las responsabilidades se encuentran superpuestas o difusas, lo cual dificulta la rendición de cuentas.

Lo anterior puede ejemplificarse con el rol que juegan las diferentes autoridades alrededor de un contrato público, que convierte los trámites para el proveedor en una trampa sin salida, con los consecuentes costos aparejados: la autoridad que firma el contrato, la que recibe los servicios, la que recibe y autoriza las facturas y la encargada de liberar los pagos. En materia de obra pública la diversidad de controles para la autorización de pagos tiene una problemática muy especial, que dificulta el cobro de servicios realizados y distrae la atención del proveedor o contratista de lo realmente importante: el cabal cumplimiento del contrato. Este escenario propicia sobornos con el propósito de acelerar los trámites de pago.

Con el propósito de promover la integridad en las contrataciones públicas, la legislación debe contener medidas para limitar el alcance de la influencia indebida de funcionarios públicos y para evitar conflictos de intereses en todas las etapas del proceso de contratación. Así, las contrataciones públicas deben ser gestionadas por un especialista, responsable de coordinación de todo el proceso de y de actuar como un punto de contacto para todos los licitadores que compiten por un contrato, con reglas claras para ello, hoy inexistentes.

Para que la contratación pública sea aceptable tiene que cumplir las siguientes condiciones: ser pública, transparente y objetiva. La ley debe promover un amplio uso de la contratación electrónica como uno de los mecanismos para prevenir la colusión con los licitantes.

Las reglas deben establecer una publicidad efectiva, oficial y confiable de las oportunidades de contratación, a través de un único punto de acceso; este tema está cubierto con CompraNet, pero debe realizarse un esfuerzo serio para que la información en dicho medio de difusión se encuentre completa. Es muy común encontrar registros en CompraNet de licitaciones públicas concluidas en las que no se informa sobre la adjudicación del contrato, o bien, no se publica el contrato mismo (este último casi nunca es publicado). Las ampliaciones de contrato no son publicadas; las adjudicaciones directas tampoco aunque sí es obligatoria su publicación. En todo caso, cuando hay información disponible, ésta es muy escueta, de manera que no se está en posibilidades de saber qué fue lo que motivó una adjudicación por la vía de excepción. Todos los dictámenes de adjudicación directa también deberían ser públicos. Los Comités de Adquisiciones y Obras

Públicas operan bajo una nula rendición de cuentas; sus decisiones nunca son controvertidas, ni tampoco sancionadas.

### 3. Creación de Mecanismos Eficientes de Revisión Legal

Es preciso que los licitantes y contratistas del gobierno tengan a su alcance mecanismos jurídicos para impugnar las decisiones relativas a la contratación pública (en el sentido más amplio posible), ante un tribunal imparcial, y especializado, con condiciones para resolver las controversias de forma expedita.

La legislación actual confiere a la Secretaría de la Función Pública las atribuciones para conocer y resolver de las inconformidades que se presenten en los procedimientos de licitación pública. Dicho mecanismo administrativo de impugnación opera cada vez con menor eficiencia y eficacia, debido a la precaria situación tanto de la Secretaría (desparecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), como de los órganos internos de control (ahora nombrados *de facto* por los titulares de las dependencias y entidades a las que fiscalizan).

Por otra parte, la inconformidad es un medio de impugnación incompleto, en tanto que está enfocado sólo a los procedimientos de licitación pública, hasta la adjudicación del contrato, esto es, excluye controversias que surjan con motivo de la ejecución de los contratos.

En ese orden de ideas, debe crearse un medio eficiente para controlar la legalidad de los procedimientos de contratación pública y la ejecución de los contratos, el cual cumple con un doble propósito: (i) por una parte, inhibe la comisión de actos corruptos, al establecer los incentivos para restringir la discrecionalidad e irregularidad en la toma de decisiones, o en todo caso, establece medios de corrección de decisiones ilegales; (ii) por otra, respecto del sector privado, reduce los incentivos para el pago de sobornos, generando un entorno competitivo entre los agentes económicos.

En complemento, es preciso establecer un foro especializado en la que se diriman las controversias en esta materia, pues actualmente las autoridades que resuelven los medios de impugnación no garantizan la especialidad requerida para dirimir acertadamente las controversias en la materia, ni tampoco la celeridad que exige la contratación pública, en la que siempre hay un interés general involucrado (pues los contratos públicos por definición buscan satisfacer una necesidad colectiva), y el equilibrio entre eficiencia de la contratación y legalidad en la misma es una cuestión compleja, cuya administración y resolución debe quedar en manos de expertos.

El foro adecuado para atender los temas de contratación pública es un tribunal especializado, autónomo en sus decisiones y completamente imparcial; sólo así se garantizaría que las resoluciones en la materia fueran no sólo fuente de resolución de los conflictos llevados a su jurisdicción, sino también criterios orientadores de correcta aplicación de la legislación, creando con ello un sistema completo de especialización en materia de contrataciones públicas, que permita la salvaguarda de los principios establecidos en el artículo 134 constitucional.

José Elías Barrón

Abogado de Corporación Mexicana de Asesores en Derecho, S.C.

Responsabilidad, transparencia y deber ser, son los pilares bajo los cuales se debe erigir la estructura y trabajo en todo gobierno, sociedad y organización para tener la fuerza moral necesaria en el impulso y fortalecimiento de la justicia, valores y crecimiento del país. Legal y culturalmente hablando, México enfrenta retos sobre equidad, transparencia y justicia social que se ven detenidos principalmente por prácticas de corrupción en el gobierno y en el gobernado; problema que como referiré más adelante se debe combatir por todos como sociedad. Es común que se hable de reformar un marco jurídico, de mejorar procesos y servicios en las empresas, transparencia en la administración pública y rendición de cuentas; sin embargo, no es posible dar el siguiente paso en su erradicación sin antes estar conscientes de que dicha preocupación y propuesta de cambio debe iniciarse en cada uno de nosotros.

En este orden de ideas, el contrato social de gobierno y gobernado debe centrar su atención en la responsabilidad que tiene por una parte el gobierno con la sociedad que lo elige y que le confiere esa potestad para hacerlo de una manera justa, eficaz, eficiente y honesta; teniendo siempre como visión el bien común; y por otra parte también, la obligación y coherencia que la sociedad debe tener al hacer uso de todos los medios para exigir el cabal cumplimiento de dicho contrato a través de la participación y actividad diaria en todos y cada uno de los roles que desempeña. Es necesario entonces, la generación y estricto cumplimiento de un código de ética en el sector público y privado, en donde el mensaje y ejemplo en la actividad diaria sea recíproco entre todos los niveles de organización; y por lo tanto, el resultado sea una institución fuerte, con confianza de las personas hacia los dirigentes y la formación de valores entre todos los integrantes.

Desde mi punto de vista anticorrupción y transparencia son los retos inmediatos que la democracia busca superar para contar con una correcta instrumentación de políticas públicas, actos apegados a legalidad y justicia, moralidad administrativa e instituciones legitimadas; para que éstas últimas satisfagan las demandas de los ciudadanos y se eviten daños colaterales como la pobreza e inseguridad jurídica. Sin embargo, no podemos hablar de una correcta relación y correspondencia entre gobierno y gobernados si éstos últimos no ejercen los mecanismos para contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; quiero hablar específicamente del acceso a la información, en donde existe una pobre denuncia por parte de la sociedad al momento de ejercer dicho derecho y por lo tanto una nula retroalimentación y obligación real de reporte por parte de las autoridades.

La corrupción inhibe el desarrollo de la sociedad desde todos los puntos de vista en los que ésta se pueda analizar; pues degrada en esencia derechos humanos, dignidad de las personas, sana convivencia y trabajo. Es por esta razón que un planteamiento que busca la presente es generar una correcta reflexión por parte de todos nosotros encaminada a que los ciudadanos desempeñemos un papel activo en la denuncia de hechos corruptos; ya que es el primer obstáculo que se presenta al momento de implementar mecanismos de lucha contra la corrupción y en aras de una real transparencia, pues precisamente es la sociedad quien

tolera esta vulneración de derechos y en muchos casos adquiere una posición de escepticismo frente a las consecuencias y/o resultados que pueda generar la denuncia de actos de corrupción. Por lo tanto, considero de vital importancia que más allá de buscar nuevos mecanismos y ordenamientos que pretendan concientizar al país en un cumplimiento apegado a la ley y libre de actos de corrupción, lo que debemos es robustecer los existentes a través de la participación de todos y cada uno de nosotros desde nuestro respectivo ámbito de vida, lo que llamo un “modus vivendi ético”.

Anticorrupción y transparencia no son una utopía, debemos romper con esa errónea visión como país para poder trabajar todos juntos por un verdadero Estado de Derecho, en donde los mecanismos de coordinación de acciones para combatir la corrupción seamos la propia sociedad a través de los ciudadanos, el gobierno y nuestras instituciones.

# PAUTA 74

## **Sobre la International Chamber of Commerce (ICC)**

La ICC es la organización mundial de las empresas cuya misión es fomentar la apertura del comercio y la inversión internacional, así como ayudar a las empresas a enfrentarse a los retos y las oportunidades que surgen con la globalización.

Con intereses que abarcan todos los sectores de la empresa privada, la red global de la ICC comprende más de 6 millones empresas, cámaras de comercio y asociaciones empresariales en más de 130 países. Los comités nacionales trabajan con las empresas miembro de la ICC en sus propios países para abordar sus preocupaciones e intereses, y haciéndoles llegar a sus respectivos gobiernos las posturas empresariales formuladas por la ICC. La ICC transmite sus prioridades a través de una estrecha colaboración con las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, el G-20 y otros foros intergubernamentales.

Cerca de 3,000 expertos procedentes de las empresas miembros de la ICC alimentan con su conocimiento y experiencia los puntos de vista de la ICC sobre cuestiones específicas que afectan directamente a la actividad empresarial.

[www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org)

## **International Chamber of Commerce México (ICC México)**

El Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio (ICC México), fue fundado en el año de 1945, como organismo de afiliación voluntaria, destinado a vincular a las empresas establecidas en México, con el objetivo de promover el cabal establecimiento de una economía global de mercado con responsabilidad social, ética y ecológica, y auspiciar una mayor certidumbre para las operaciones empresariales, con la firme convicción de que el intercambio comercial promueve la prosperidad y la paz entre las naciones.

[www.iccmex.mx](http://www.iccmex.mx)